Évaluation de l'initiative Investir dans les gens — Deuxième année

RAPPORT FINAL

Évaluation et exploitation des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada
Décembre 1996

SP-AH031F-12-96

REMERCIEMENTS

Le programme Investir dans les gens des T.N.-O. est une initiative stratégique fédérale-territoriale conjointe qui est financée et gérée par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation (ECF) du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Le présent rapport est le second de deux rapports d'évaluation de l'initiative Investir dans les gens des T.N.-O. Le premier rapport, intitulé Un bon investissement : Évaluation de l'initiative stratégique des Territoires du Nord-Ouest — Programme Investir dans les gens — première année, a été achevé en novembre 1995.

Cette étude d'évaluation a été menée par Nichols Applied Management, The Genesis Group et Nunavut Consulting sous la direction du Comité d'évaluation, qui est formé de représentants du gouvernement fédéral et de l'administration territoriale.

L'équipe d'évaluation tient à remercier toutes les personnes ayant collaboré à l'étude, en particulier les fonctionnaires fédéraux et territoriaux qui y ont investi du temps et apporté leur expérience.

L'équipe remercie également les nombreux participants, parrains, coordonnateurs, instructeurs, entreprises d'accueil et membres de la collectivité qui lui ont abondamment fait part des incidences de l'initiative Investir dans les gens des T.N.-O. sur leur vie et leur collectivité respective.

Table des matières

REMERCIEMENTS

RÉSUMÉ

RÉPONSE DE LA DIRECTION

1.0 INTRODUCTION
- 1.1 Renseignements de base au sujet de l'étude
- 1.2 Structure du rapport

2.0 MÉTHODE
- 2.1 Introduction
- 2.2 Niveaux d'exactitude du sondage
- 2.3 Limites de l'évaluation

3.0 INITIATIVE INVESTIR DANS LES GENS
- 3.1 Mission, buts et objectifs
- 3.2 Contexte de l'initiative IDP
- 3.3 Conception, mise en oeuvre, et admissibilité des participants
- 3.4 Aperçu des projets IDP de la deuxième année

4.0 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION ET CONCLUSIONS
- 4.1 Pertinence
  - 4.1.1 Le programme IDP dans le contexte des initiatives stratégiques fédérales
  - 4.1.2 Groupe cible
  - 4.1.3 Profil des participants
  - 4.1.4 Couverture des projets
  - 4.1.5 Décrochage
  - 4.1.6 Motifs de départ
  - 4.1.7 Alignement des projets sur les besoins communautaires
  - 4.1.8 IDP comme tremplin
  - 4.1.9 Lacunes des services
- 4.2 Conception et mise en oeuvre des projets
  - 4.2.1 Évaluation des besoins et planification des projets

4.2.2 Pertinence des éléments de projet
4.2.3 Niveau de satisfaction par élément de projet
4.2.4 Alignement des projets sur les propositions de projet
4.2.5 Systèmes de contrôle et de suivi des projets
4.2.6 Questions de compétence
4.2.7 Allocation de présence
4.3 Effets
4.3.1 Effets sur les participants
4.3.2 Effets sur les collectivités
4.4 Coûts et avantages du programme
4.4.1 Coût par participant
4.4.2 Réduction des prestations d'aide sociale

5.0 AU-DELÀ DE L'INITIATIVE IDP
5.1 Leçons à tirer de l'initiative IDP
5.1.1 Intégration des services
5.1.2 Lien étroit avec le groupe cible
5.1.3 Horizon pluriannuel
5.1.4 Système d'information de gestion et reddition de comptes à l'égard des programmes
5.1.5 Services de soutien
5.2 Hypothèses implicites

6.0 SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

LISTE DES TABLEAUX

2.1.1 Aperçu des questions d'évaluation et des sources d'information connexes
3.4.1 Aperçu des projets IDP de la deuxième année
4.1.1 Profil des participants au programme selon les résultats du sondage
4.1.2 Nombre de projets IDP par région
4.1.3 Motifs de quitter le programme
4.2.1 Niveau de satisfaction des finissants par élément de projet — Taux les plus élevés
4.2.2 Niveau de satisfaction des finissants par élément de projet —

Taux les moins élevés
4.3.1 Perception des participants à l'égard des effets des projets : Effets les plus élevés
4.3.2 Perception des participants à l'égard des effets des projets : Effets les plus faibles
4.3.3 Éléments du programme jugés les plus utiles par les finissants
4.3.4 Éléments du programme jugés les moins utiles par les finissants
4.3.5 Recherche de formation supplémentaire ou d'emploi
4.4.1 Dépenses estimatives par participant pour la deuxième année de l'initiative IDP
4.4.2 Avantages et coûts du programme IDP
4.4.3 Période de remboursement, selon différents effets

LISTE DES FIGURES

3.2.1 Cas et dépenses d'aide sociale, T.N.-O
3.2.2 Répartition régionale des cas d'aide sociale, T.N.-O., 1995-1996

Résumé

Qu'est-ce que l'initiative Investir dans les gens?

Investir dans les gens (IDP) est un projet pilote d'une durée de deux ans qui s'inscrit dans le cadre du Programme des initiatives stratégiques du gouvernement fédéral. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation (ECF) cofinancent ce projet, qui offre des expériences de formation et d'emploi et des services de soutien aux personnes qui risquent de vivre de l'aide sociale de façon prolongée. IDP a pour but d'aider les gens à cheminer vers l'autosuffisance.

Dans sa seconde et dernière année de fonctionnement, IDP a financé 59 projets prévoyant 688 postes de formation ou de placement professionnel dans 35 collectivités à l'échelle des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Vingt-neuf de ces projets sont des projets de perfectionnement professionnel du Nord (PPPN), qui revêtent un caractère éducatif, tandis que 30 sont des projets d'adaptation au travail (PAT), qui sont davantage axés sur les compétences. Tous les projets combinent formation professionnelle et recyclage, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, orientation professionnelle et personnelle, et expérience de travail. Les PPPN mettent l'accent sur le recyclage, tandis que les PAT sont axés sur la formation professionnelle.

En tout, quelque 900 à 950 personnes ont pris part aux projets IDP, du fait que les décrocheurs ont été remplacés par de nouveaux participants dans certains projets. Autrement dit, environ 8 p. 100 de l'ensemble des bénéficiaires du régime d'aide sociale ont pris part à IDP. De plus, cette initiative s'est étendue à toutes les régions des T.N.-O. et a chapeauté des projets dans les deux tiers des collectivités comptant plus de 100 habitants.

ÉVALUATION DE LA DEUXIÈME ANNÉE

Les résultats d'évaluation présentés ici ont trait à la seconde et dernière année de l'initiative IDP. L'évaluation a été menée par un groupe d'étude constitué de Nichols Applied Management, Nunavut Consulting et The Genesis Group,

réunissant une vaste expérience en évaluation des programmes, en éducation de base des adultes, en prestation des services sociaux et en développement communautaire. L'évaluation est fondée sur les intrants suivants :

- un vaste programme d'entrevues menées auprès du personnel régional et de l'administration centrale des organismes gouvernementaux visés, et auprès de 132 informateurs communautaires clés, dont les parrains des projets, les instructeurs et des dirigeants communautaires;

- des sondages réalisés auprès des finissants des projets et des décrocheurs dans toutes les collectivités. Des chercheurs communautaires, formés et appuyés par des experts-conseils établis à Yellowknife, ont rempli en tout 341 questionnaires pouvant servir à une analyse quantitative;

- trois études de cas où les membres du groupe d'étude ont examiné à fond les projets menés à Rae Edzo, à Inuvik et à Iqaluit;

- un examen des renseignements et des documents figurant au dossier;

- une analyse des données sur l'aide sociale.

L'initiative IDP parraine-t-elle le bon genre de projets pour les bonnes personnes?

IDP parraine le bon genre de projets. Près de 90 p. 100 des informateurs clés indiquent que les PAT, qui sont des projets parrainés par des organismes communautaires, et les PPPN, qui sont des projets menés dans les collèges, offrent le genre d'expériences de formation et de travail nécessaires dans les collectivités. Ces projets cadrent avec les besoins communautaires malgré le fait que seulement environ le tiers des informateurs clés mentionnent que les collectivités ont pris une part suffisamment active à leur planification. Ces constatations portent à croire qu'une plus grande participation de toute la collectivité devrait rendre les projets encore plus pertinents pour les participants et la collectivité en question.

IDP met l'accent sur les personnes qui risquent de vivre de l'aide sociale de façon prolongée, et les projets financés par IDP ont dans une large mesure atteint le groupe cible approprié. Toutes choses étant égales par ailleurs, les jeunes et les personnes peu instruites sont des groupes à risque, et les résultats des sondages démontrent que 64 p. 100 de tous les participants sont âgés de 29 ans ou moins et que 50 p. 100 ont un niveau de scolarité égal ou inférieur à la 8e année.

De 40 p. 100 à 50 p. 100 des participants n'ont pas terminé leur projet, un pourcentage qui semble relativement élevé par rapport aux autres programmes offerts dans le Nord. Ce taux de décrochage indique qu'on n'a pas toujours choisi des personnes suffisamment motivées à participer aux projets. Parmi les principaux motifs de départ mentionnés figurent des difficultés relatives à la garde d'enfants, des problèmes personnels et des problèmes associés à l'instructeur.

Aucune de ces difficultés n'est inattendue, et certaines d'entre elles peuvent facilement être éliminées ou atténuées. Même si les places de garderie demeurent rares dans bon nombre de collectivités, on peut réduire les difficultés relatives à la garde d'enfants en accordant des allocations pour garde d'enfants selon les besoins. À cette fin, il faut favoriser une collaboration plus étroite entre IDP et d'autres secteurs d'ECF ou intégrer des allocations pour garde d'enfants aux projets, à la manière des allocations de présence. Par ailleurs, on peut remédier à certaines difficultés associées à l'instructeur en mettant un accent plus prononcé sur l'orientation des instructeurs et en insistant pour qu'ils arrivent plus tôt à l'emplacement du projet.

Il est plus difficile de composer avec les problèmes d'ordre personnel. Une formation accrue des instructeurs au counselling et à l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, et une intégration plus étroite des projets IDP à d'autres services de soutien, comme ceux de counselling et de traitement pour toxicomanies, devraient réduire les taux de décrochage.

L'initiative IDP comble un vide en ce sens qu'elle forme une partie importante des programmes s'adressant aux bénéficiaires de l'aide sociale (BAS). Il arrive que des projets particuliers chevauchent d'autres programmes ou activités de formation. Par exemple, IDP a dispensé une formation à des ouvriers de la construction et à des travailleurs de la vente au détail qui auraient reçu une certaine formation de toute manière. Il y a possibilité manifeste de chevauchement entre les PPPN et les programmes d'éducation de base des adultes (EBA) offerts par les collèges. Cependant, une bonne partie des programmes d'EBA, en particulier dans l'Arctique de l'Ouest, ne sont financés que si les collèges parviennent à trouver des parrains extérieurs. IDP assume ce rôle auprès de nombreuses collectivités.

Les projets IDP sont-ils bien conçus?

Les rôles et les responsabilités en ce qui a trait à l'évaluation des besoins et à la planification des projets sont bien décrits dans le manuel du programme IDP.

Cette affectation des responsabilités laisse peu de latitude aux collectivités d'accueil, surtout pour ce qui est de la planification des projets. Cela pourrait expliquer le faible niveau de satisfaction, mentionné précédemment, quant au degré de participation communautaire aux projets.

Les collèges jouent un rôle central dans la conception des PPPN, et l'apport communautaire à ces projets est limité aux intervenants oeuvrant au sein des collèges. Il en découle que les collectivités héritent essentiellement des PPPN plutôt que de les créer elles-mêmes. Quant aux PAT, la participation d'un organisme communautaire assure un apport accru de la collectivité. Cependant, cette dernière, qu'elle soit représentée par un conseil de bande, un groupe de prestataires ou d'autres organisations-cadres, tend à ne pas prendre une part active, même aux PAT.

Tous les projets IDP combinent recyclage, formation professionnelle, orientation professionnelle et personnelle, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et expérience de travail. Le genre de travail et la formation professionnelle sont les deux éléments de projet à l'égard desquels les finissants se disent les plus satisfaits. L'expérience en classe reçoit également une cote élevée. De plus, les finissants considèrent l'expérience de travail et la formation en classe comme les éléments de programme les plus utiles. Ces constatations font clairement ressortir l'opportunité de la conception des projets IDP, où la formation professionnelle et le recyclage sont combinés à des placements professionnels.

Même si l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle figure parmi les éléments jugés les moins utiles par les finissants, il y a lieu d'offrir ce genre de formation aux participants qui en ont besoin. Le groupe cible en général a grandement besoin de cours d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, et les projets IDP s'appuient sur l'expérience des programmes d'EBA, qui comportent d'office un apprentissage de l'autonomie fonctionnelle. À noter également que les finissants expriment un niveau de satisfaction relativement élevé à l'égard de l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle qu'ils ont reçu. En raison du profil du groupe cible de l'initiative IDP, il est opportun que les projets IDP englobent également une orientation professionnelle et personnelle.

Comment les projets IDP sont-ils mis en oeuvre?

En ce qui a trait à la mise en oeuvre des différents éléments, les projets s'appuient dans une mesure appropriée sur les programmes existants d'EBA et d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle. Pour les placements

professionnels, il n'existe pas beaucoup de documents de base décrivant les attentes à l'égard des entreprises d'accueil, l'orientation du participant, les buts et les stratégies de formation, ainsi que les mécanismes de rétroaction. Ce manque de ressources pourrait avoir réduit les effets des placements professionnels, quoique ceux-ci aient été jugés très favorablement par les participants, même sans ce soutien.

Au-delà des documents de base, la mise en oeuvre de l'ensemble des éléments repose essentiellement sur l'instructeur et, dans le cas des PAT, sur le coordonnateur du projet. Les effets positifs des projets, dont il est question ci-dessous, démontrent que ces intervenants clés ont accompli un travail remarquable. Toutefois, comme nous l'avons mentionné tout à l'heure, les instructeurs sont aussi l'une des principales causes d'abandon des projets par les participants. Ces observations font clairement conclure qu'il faut appuyer les instructeurs en leur fournissant une orientation appropriée et le temps voulu pour se préparer à leurs tâches.

On a recours pour l'initiative IDP à des systèmes financiers convenables aux fins des procédures de paiement et de facturation. Toutefois, il lui manque un système d'information de gestion. Pour bon nombre de projets, les bureaux régionaux d'ECF n'ont pas reçu dans un délai raisonnable des données exactes, par exemple sur les départs et les nouvelles admissions. Il n'existe aucun système qui permettent de réunir les renseignements de gestion et de les fournir sous une forme utile aux responsables des projets. Par conséquent, les projets sont gérés sans le bénéfice de données comparatives, et les besoins en information de gestion de l'administration centrale — par exemple à des fins d'évaluation — sont difficilement comblés.

Les participants reçoivent 10 $ par jour de présence, en sus de leurs prestations d'aide sociale. Les résultats des sondages indiquent que cette allocation de présence ne constitue pas un enjeu de premier plan pour bien des participants. Seulement 13 p. 100 des finissants disent s'être inscrits au programme en raison de l'allocation de présence, et seulement 13 p. 100 des décrocheurs mentionnent cette allocation comme motif d'abandon. De plus, 64 p. 100 des finissants déclarent qu'ils auraient participé même sans allocation de présence.

Malgré ces constatations, l'allocation de présence, qui peut atteindre 200 $ par mois, représente un montant significatif pour un grand nombre de participants à IDP dont les ressources sont très modestes. Avant tout, l'allocation de présence est un exemple concret de l'importance qu'IDP accorde à la participation. Il faudrait continuer de verser cette allocation de présence, puisque c'est une façon de célébrer et d'encourager la participation.

Les projets IDP aident-ils les participants?

Les participants et les informateurs clés ont généralement des commentaires très positifs au sujet des effets des projets. Par exemple, environ 90 p. 100 des informateurs clés conviennent que les projets ont fourni aux participants des expériences utiles et les ont aidés à acquérir des connaissances et des compétences. Les effets dont font état les participants sont favorables à bien des égards. Les renseignements présentés dans le tableau ci-dessous indiquent que les projets ont aidé aussi bien les décrocheurs que les finissants à entretenir une meilleure opinion d'eux-mêmes et de leurs aptitudes, à améliorer leur niveau d'instruction et à vouloir poursuivre leur formation. Fait prévisible, les finissants affichent systématiquement un degré d'acquiescement supérieur à celui des décrocheurs à l'égard des énoncés concernant les effets des projets.

Effets des projets perçus par les participants : Effets les plus significatifs

Énoncés recevant le degré d'acquiescement le plus élevé	Degré d'acquiescement	
	Finissants	Décrocheurs
M'a encouragé à poursuivre mes études ou ma formation	88 %	78 %
A rehaussé mon opinion de moi-même et de mes aptitudes	84 %	72 %
M'a aidé à améliorer mon niveau d'instruction	80 %	57 %
M'a aidé à devenir plus indépendant / autosuffisant	80 %	73 %
A amélioré mon autonomie fonctionnelle	74 %	64 %

Note : 341 répondants au total (192 finissants et 149 décrocheurs).

Moins de la moitié des informateurs clés conviennent que les projets ont contribué à répondre aux besoins personnels et familiaux des participants. Les résultats des sondages corroborent ces observations : les finissants disent que l'orientation personnelle et l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle représentaient les éléments les moins utiles des projets, quoique l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle ait eu des incidences positives. En général, les résultats de l'évaluation révèlent que les projets IDP aident à réduire l'état de dépendance des gens et parviennent relativement mieux à améliorer les compétences qu'à régler des problèmes personnels.

Les projets ont également des incidences positives sur les collectivités d'accueil. IDP fait appel aux organismes communautaires pour qu'ils parrainent les PAT, et tous les projets cadrent dans une large mesure avec les besoins communautaires. Ils favorisent un degré de collaboration interorganismes, du moins dans les étapes préliminaires de leur mise en oeuvre, ainsi que l'établissement d'un lien entre les secteurs de la formation et celui du travail des économies locales.

Malgré ces incidences positives, seulement environ le tiers des informateurs clés se disent satisfaits du niveau de participation communautaire à la

planification des projets, tandis que moins de la moitié se disent satisfaits du niveau de participation communautaire en général.

Quels sont les coûts et les avantages de l'initiative IDP?

En moyenne, les coûts directs estimatifs des projets IDP de la deuxième année varient de 5 800 $ à 6 100 $ par participant. Le montant total des prestations d'aide sociale versées aux participants est légèrement moins élevé après le projet qu'au cours des mois précédents, mais l'écart n'est pas suffisant pour financer l'initiative dans un délai raisonnable. Ce résultat n'est guère étonnant compte tenu des faits suivants :

- IDP a pour but d'aider les gens à moins dépendre de l'aide sociale, et non de leur trouver un emploi;
- dans bien des cas, l'évaluation a lieu peu après l'achèvement du projet, ce qui fait que les participants aptes au travail n'ont pas le temps voulu pour se trouver un emploi. De même, les participants qui souhaitent poursuivre leur formation n'ont pas suffisamment de temps pour s'inscrire à d'autres cours.

Les avantages des projets IDP vont au-delà de la réduction des prestations d'aide sociale et englobent les effets de l'initiative mentionnés précédemment. Ces effets ne sont pas quantifiés du point de vue pécuniaire.

Au-delà de l'initiative IDP

Un certain nombre de recommandations découlent de l'évaluation de la deuxième année de l'initiative IDP, dont les suivantes :

- accroître la participation communautaire à la planification et à l'exécution des projets et modifier les délais de planification à cette fin;
- accroître l'intégration du programme aux services de soutien, tels que les allocations pour garde d'enfants;
- fournir une plus grande orientation à tous les intervenants dans les projets, et notamment mieux former les instructeurs au counselling et à l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle;

- maintenir l'allocation de présence et s'en servir comme façon de célébrer la participation aux projets;

- élaborer des documents de base à l'appui de la mise en oeuvre des placements professionnels;

- élaborer un système d'information de gestion qui facilitera la gestion courante des projets et un processus continu d'autocontrôle;

- accroître les liens avec d'autres possibilités de formation et de placement professionnel pour les finissants des projets afin que la formation des participants soit plus continue.

L'évaluation de la deuxième année de l'initiative IDP peut être interprétée dans le contexte des programmes à venir, particulièrement en ce qui a trait à la transition vers des programmes communautaires.

Les programmes futurs devraient s'inspirer d'un point fort de l'initiative IDP, qui se veut capital à savoir l'intégration d'un certain nombre de services différents, comme l'EBA, les placements professionnels, l'orientation personnelle et professionnelle, de même que l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle. Ils devraient étendre la collaboration interorganismes qui a débuté autour des projets IDP, en particulier au cours de leurs phases de démarrage. La nature pluridimensionnelle de nombreux projets IDP a donné un objectif commun aux différents organismes et une raison de dialoguer entre eux plutôt que de s'adresser au personnel régional ou de l'administration centrale oeuvrant auprès des organismes.

Les programmes futurs devraient mettre un accent plus marqué sur la résolution des problèmes personnels et familiaux des participants ayant besoin d'aide à ce chapitre. L'évaluation de l'initiative IDP indique que l'intégration plus étroite des services et la transition vers des services communautaires pourraient faire en sorte que les programmes répondent mieux aux besoins de perfectionnement personnel et de développement communautaire.

Les programmes futurs nécessitent des systèmes d'information améliorés. Les systèmes financiers de l'initiative IDP sont convenables, mais il manque à celle-ci un système d'information de gestion. Ces deux genres de systèmes sont nécessaires à la gestion efficace des programmes. L'établissement de systèmes qui fournissent des renseignements pertinents aux fins de la gestion courante des programmes et qui se rattachent directement au cadre de responsabilité des programmes pourrait accroître l'incitation à réunir l'information voulue. Un sentiment d'appartenance accru de la collectivité à l'égard des programmes — qui élimine la distance entre la personne recueillant

les données et l'organisme auquel elles sont destinées — constituera sans doute une autre incitation.

Réponse de la direction

Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation est heureux de recevoir le rapport d'évaluation de la deuxième année de l'initiative Investir dans les gens. Nous appuyons les recommandations qui y sont présentées et, dans la mesure du possible, nous y donnerons suite en vue d'améliorer les programmes futurs. Nous sommes d'accord sur les conclusions portant que la participation communautaire et la collaboration interorganismes sont essentielles à la création de programmes efficaces et pertinents pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Nous travaillons de concert avec les collectivités afin d'accroître le niveau de contrôle exercé sur les programmes à l'échelle locale.

Bon nombre des leçons tirées de l'initiative Investir dans les gens sont déjà en voie d'intégration au programme de soutien du revenu et à d'autres initiatives ministérielles. Certains des changements apportés permettent de répondre directement à des préoccupations soulevées dans le rapport. Par exemple :

- nous avons régionalisé une bonne part du financement de l'initiative Investir dans les gens, de manière que les collectivités participent de plus près à la prise de décisions sur les programmes; de plus, les subventions à la garde d'enfants ont également été régionalisées;

- nous avons entrepris d'élaborer un système d'information de gestion qui permettra de suivre les progrès des clients des programmes et de fournir des renseignements utiles au contrôle et à l'évaluation des effets de ces programmes;

- un cours de formation en perfectionnement professionnel est offert aux formateurs et aux travailleurs du soutien du revenu oeuvrant dans le milieu communautaire afin qu'ils se familiarisent avec le domaine du perfectionnement professionnel et les techniques de perfectionnement professionnel.

Nous considérons que ce document contient des recherches très utiles qui jettent les bases d'autres recherches dans des secteurs importants. Par exemple, nous devons mieux déterminer les coûts et les avantages à long terme des programmes d'éducation pour les bénéficiaires de l'aide sociale au-delà d'un modèle de réduction des coûts de l'aide sociale.

En tant que Ministère, nous reconnaissons la nécessité de mettre en oeuvre des programmes qui augmentent les choix productifs s'offrant aux bénéficiaires de l'aide sociale. Par conséquent, nous nous engageons à soutenir les projets Investir dans les gens pour une période supplémentaire de deux ans, malgré la

cessation de l'aide financière que le gouvernement fédéral a apportée au cours des deux premières années sous les auspices du Programme des initiatives stratégiques.

L'établissement du rapport d'évaluation final représentait une tâche fastidieuse, mais nous sommes heureux de savoir que les projets Investir dans les gens ont eu des incidences positives sur les particuliers et sur les collectivités. Le résumé à l'intention de la direction sera acheminé à tous les intervenants IDP au niveau communautaire et à l'échelle régionale, et nous espérons que les résultats seront utiles à tous nos partenaires qui conçoivent et mettent en oeuvre des programmes d'éducation.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Renseignements de base sur l'étude

Diverses initiatives de réforme de la sécurité du revenu sont en cours au Canada. L'une des initiatives clés mises en oeuvre dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-C.) s'appelle Investir dans les gens. Il s'agit d'un projet d'une durée de deux ans qui est financé et géré conjointement par le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et par Développement des ressources humaines Canada, dans le cadre du Programme des initiatives stratégiques annoncé par le gouvernement fédéral en février 1994[1].

L'objectif général du Programme des initiatives stratégiques consiste à soutenir des projets innovateurs destinés à réduire la dépendance à l'égard des programmes sociaux et à recueillir des renseignements sur lesquels fonder les décisions futures concernant l'élaboration de la politique sociale et la conception des programmes sociaux.

---

[1] Il est question dans ce document d'un certain nombre de programmes, de postes et d'organisme communément désignés par leur sigle seulement. Voici une liste des sigles utilisés tout au long d document.

Organisme / programme/poste	Sigle
Agent de perfectionnement professionnel	APP
Bénéficiaire de l'aide sociale	BAS
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	CEIC
Développement des ressources humaines Canada	DRHC
Éducation, Culture et Formation	ECF
Éducation de base des adultes	EBA
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest	GTNO
Investir dans les gens	IDP
Projet d'adaptation au travail	PAT
Plan de formation territorial	PFT
Projet de perfectionnement professionnel du Nord	PPPN
Santé et Services sociaux	SSS
Secrétariat du Conseil de gestion financière	SCGF
Travailleur des services sociaux communautaires	TSSC

Les obstacles à l'autosuffisance auxquels se heurtent un grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans les collectivités des T.N.-O. sont nombreux et variés. Ce sont notamment les faibles niveaux d'instruction et de compétence, l'état de dépendance prolongé et généralisé à l'égard de l'aide sociale, les rares possibilités d'emploi et de formation et les modèles de comportement limités à l'échelle locale, les responsabilités associées à la garde d'enfants, l'abandon des occupations traditionnelles, les toxicomanies, ainsi que les problèmes personnels et de santé. IDP a pour but de répondre aux besoins importants et complexes des bénéficiaires de l'aide sociale des T.N.-O. afin d'améliorer leurs possibilités de devenir autosuffisants et de contribuer au développement de leur collectivité respective.

Les projets financés par l'initiative IDP relèvent de deux catégories : les projets d'adaptation au travail, axés sur l'emploi et mis en oeuvre surtout par des organismes communautaires, et les programmes de perfectionnement professionnel du Nord, offerts par le Collège de l'Arctique du Nunavut et le Collège Aurora. Les PPPN sont plus particulièrement destinés à satisfaire aux besoins de perfectionnement scolaire des participants[2].

Au cours de la deuxième année, IDP a appuyé la mise en oeuvre de 29 PPPN et de 30 PAT dans 35 collectivités à l'échelle des T.N.-O.[3] Ces projets comportaient 688 postes de formation ou de placement professionnel au cours de l'exercice final 1995-1996 de l'initiative, dont certains se sont prolongés jusqu'en 1996-1997. Les dépenses liées à la deuxième année de l'initiative se sont élevées à environ 4,8 millions de dollars, tandis qu'une somme supplémentaire de 1,2 million de dollars a été affectée aux projets qui se poursuivent au cours de l'exercice 1996-1997. Les dépenses de la première année de l'initiative IDP étaient de l'ordre de 1,3 million de dollars.

L'initiative IDP a fait l'objet d'une évaluation au terme de sa première année[4]. En avril 1996, les partenaires de l'initiative, soit le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, du GTNO, et Développement des ressources humaines Canada, ont retenu les services de Nichols Applied Management, d'Edmonton, pour l'évaluation du rendement de la deuxième année de l'initiative et pour l'étude des questions suivantes, en association avec The Genesis Group et Nunavut Consulting, des T.N.-O. :

---

2 ECF, *Investing in People Handbook*, novembre 1995, page 5.

3 On a approuvé la prolongation de certains projets Investir dans les gens au-delà de la date de fin prévue du 30 septembre 1996.

4 Terriplan Consultants et Martin Spiegelman Research Associates, *Un bon investissement : Évaluation du Programme Investir dans les gens — première année*, novembre 1995.

- la pertinence de l'initiative IDP;
- la qualité de la conception et de la mise en oeuvre de l'initiative;
- les effets des projets IDP sur les participants et les collectivités où ils se sont déroulés;
- la rentabilité de l'initiative IDP.

Le présent rapport contient l'évaluation de la deuxième année.

1.2 Structure du rapport

La méthode d'évaluation est décrite à la section 2 de ce rapport. Une description plus détaillée de la méthode et des instruments d'évaluation utilisés figure dans une annexe technique présentée sous pli distinct.

La section 3 présente des renseignements de base sur IDP, ses objectifs et le groupe cible; le contexte de sa mise en oeuvre; sa conception et les différents projets financés par l'initiative.

Les constatations et les conclusions de l'équipe d'évaluation à propos de l'initiative IDP se trouvent à la section 4. La section 5 expose les commentaires du groupe d'étude sur les leçons à tirer de l'évaluation de cette initiative aux fins des programmes futurs, tandis que les recommandations découlant de cette évaluation sont présentées à la section 6.

2.0 MÉTHODE

2.1 Introduction

Cette évaluation a été menée sous l'égide du Comité d'évaluation de l'initiative Investir dans les gens, lequel était formé de représentants d'ECF, du SCGF et de DRHC. L'évaluation a débuté à la fin d'avril 1996. La période de sondage s'est prolongée jusqu'en septembre, et l'équipe d'évaluation a rencontré le Comité d'évaluation à la mi-septembre pour passer en revue le projet de rapport initial. Le présent rapport tient compte des commentaires formulés au sujet du projet de rapport initial et d'une version subséquente.

Les renseignements ayant servi à cette évaluation proviennent de plusieurs sources, dont :

- les entrevues initiales réalisées auprès des membres du Comité de gestion de l'initiative IDP et de hauts fonctionnaires d'ECF;
- les documents de base et les rapports existants au sujet du programme, notamment le rapport d'évaluation de la première année de l'initiative IDP;
- les entrevues menées auprès des surintendants régionaux d'ECF et de certains membres du personnel régional de DRHC;
- les études de cas poussées sur le déroulement des projets IDP dans les collectivités de Rae Edzo, d'Inuvik et d'Iqaluit;
- les sondages réalisés auprès des participants aux projets IDP, à savoir ceux qui ont mené le projet à terme aussi bien que ceux qui ont abandonné avant la date de fin prévue[5];
- les entrevues menées auprès de 132 informateurs clés des collectivités où les projets IDP se sont déroulés, dont les parrains des projets, des travailleurs socio-communautaires et des agents de perfectionnement professionnel, les entreprises d'accueil, les instructeurs, des fonctionnaires municipaux et des représentants de bande;

---

5 Dans le reste du rapport, nous utiliserons le terme « finissants » pour désigner les personnes toujours inscrites aux projets à leur achèvement. Nous emploierons le terme « décrocheurs » dans le cas des personnes n'ayant pas terminé leur programme, tandis que le vocabulaire « participants » englobera aussi bien les finissants que les décrocheurs.

- une analyse des données sur les prestations d'aide sociale.

Le tableau 2.1.1 figurant à la fin de cette section donne un aperçu des sources d'information qui ont servi à répondre aux questions d'évaluation ayant façonné cette étude.

Comme l'indique le tableau, l'évaluation repose largement sur un sondage réalisé auprès des finissants et des décrocheurs. Les entrevues de sondage ont été menées en personne par des chercheurs communautaires, avec l'aide d'experts-conseils du Genesis Group et de Nunavut Consulting dans les régions est et ouest de l'Arctique, respectivement. En tout, 358 participants, dont 202 finissants et 156 décrocheurs, ont été interrogés, ce qui représente 80 p. 100 du nombre cible de 446 entrevues[6]. Parmi les 358 questionnaires remplis, 341 ont servi à l'analyse des données. Les autres questionnaires, dont 16 ont été remplis par des détenus et un autre par un groupe de six participants aux prises avec des difficultés intellectuelles, ont été exclus parce que la situation de ces personnes est jugée trop différente de celle des autres participants.

Le taux d'entrevue de 80 p. 100 est élevé compte tenu de la difficulté de réaliser des sondages dans le Nord. Le nombre de réponses reçues assure un niveau d'exactitude acceptable des résultats du sondage — dont il est question ci-dessous — et a uniquement été rendu possible par le concours de chercheurs communautaires essentiellement autochtones, appuyés par des experts-conseils établis dans les T.N.-O. Toute autre méthode, telle que des sondages téléphoniques ou des sondages menés par des non-résidents, aurait coûté plus cher et aurait surtout réduit tant la quantité de données recueillies que leur qualité. De plus, par le recrutement de chercheurs communautaires, l'évaluation même a contribué au perfectionnement des capacités de recherche communautaires et a fourni des possibilités d'emploi à des résidents de l'endroit. L'annexe technique contient plus de précisions sur la méthode de recherche.

L'un des volets de cette évaluation consistait en une rencontre de travail intensive de trois jours au cours de laquelle tous les membres clés de l'équipe d'évaluation ont analysé les résultats, tiré des conclusions sur les diverses questions d'évaluation et formulé des recommandations préliminaires. Cette rencontre de travail a permis à l'équipe d'évaluation d'analyser les données

---

6 Le mandat de cette étude décrit le nombre cible d'entrevues : autant d'entrevues qu'il y a de postes de formation ou de placement pr ofessionnel financés par IDP dans les collectivités de catégorie I, et un nombre d'entrevues égal à 30 p. 100 des postes financés par IDP dans les collectivités de catégorie II. La répartition des collectivités dans les catégories I et II a ét é effectuée de façon aléatoire et aux fins de cette évaluation seulement.

d'évaluation en fonction des différentes optiques représentées au sein du groupe, à savoir :

- une évaluation des programmes d'amélioration de l'emploi;
- la prestation des services sociaux dans les T.N.-O.;
- l'éducation des adultes;
- le développement communautaire et le mieux-être de la collectivité.

La composition de l'équipe d'étude lui a permis de dresser un portrait intégré du programme IDP dans le contexte des T.N.-O.

2.2 Niveaux d'exactitude du sondage

La détermination des niveaux d'exactitude, c'est-à-dire du degré de confiance qu'on peut attribuer aux résultats du sondage représentant les opinions et les activités de l'ensemble des participants à IDP au cours de la période allant d'avril 1995 à août 1996, est compliquée par le fait que, dans de nombreux projets, de nouveaux participants sont venus combler les postes de formation ou de placement professionnel abandonnés par les décrocheurs. En raison de ce processus d'admission continu, conjugué à l'absence de dossiers uniformes et fiables sur les participants, dont il est question plus à fond ci-dessous, il est impossible d'établir exactement le nombre de participants à IDP. Le groupe d'étude estime que le nombre total de participants se situe entre 900 et 950. D'après ces estimations, le niveau d'exactitude se situe entre plus ou moins 4 et 4,5 points, 19 fois sur 20. Selon les experts-conseils, le niveau d'exactitude de ce sondage permet de fournir des renseignements significatifs sur les participants et sur leurs points de vue et leurs expériences à l'égard des projets IDP. L'annexe technique contient plus de précisions sur la méthode de sondage et les niveaux d'exactitude atteints.

2.3 Limites de l'évaluation

Il importe de reconnaître les limites suivantes de cette évaluation :

- en raison du court délai entre la fin de la plupart des projets et les activités d'évaluation, il est encore trop tôt pour évaluer les effets à long terme de

l'initiative, notamment pour ce qui est de l'état de dépendance postprojet des participants à l'égard de l'aide sociale;

- certains informateurs clés qui auraient pu fournir un apport précieux à cette évaluation n'étaient pas disponibles lorsque les entrevues communautaires ont été réalisées, et les chercheurs communautaires ont été incapables de se mettre en rapport avec certains participants dans les collectivités visées;

- en raison de l'étendue de cette évaluation et de la grande dispersion géographique des projets IDP, les principaux membres de l'équipe d'évaluation n'ont pu se rendre dans nombre de collectivités où se déroulaient des projets IDP pour en observer directement les points forts et les lacunes;

- en plus des renseignements qualitatifs recueillis auprès des informateurs clés, l'évaluation s'appuie dans une large mesure sur les sondages réalisés auprès des finissants et des décrocheurs. Ces sondages permettent de savoir comment les répondants évaluent leur propre participation aux projets IDP[7].

Malgré ces observations, le volume et la qualité des renseignements que le groupe d'étude a pu recueillir font conclure à la pertinence des méthodes choisies, en particulier le vaste recours à des chercheurs communautaires.

---

7 Le Comité d'évaluation a discuté de l'emploi de la méthode du groupe de comparaison aux fins de cette évaluation. Cette méthode, qui aurait moins reposé sur l'auto-évaluation que la méthode de sondage retenue, a été rejetée en raison des difficultés prévues à obtenir un nombre suffisant de participants tant pour le groupe de sujets que pour le groupe de comparaison et pour des raisons budgétaires.

Tableau 2.1.1
Aperçu des questions d'évaluation et des sources d'information connexes

Questions d'évaluation	Examen des documents / dossiers	Entrevues	Sondage auprès des finissants	Sondage auprès des décro-cheurs	Études de cas	Analyse du programme / des données sur l'aide sociale
Pertinence du programme						
Quel est le groupe cible visé? L'initiative IDP a-t-elle joint son groupe cible visé? Y avait-il suffisamment de participants admissibles pour chaque projet?	X	X			X	
Y a-t-il une interprétation commune du groupe cible visé? Les présentations au programme sont-elles appropriées?	X	X	X	X	X	
Les projets IDP servent-ils les clients appropriés? Quelles sont les caractéristiques démographiques et quels sont les obstacles à l'autosuffisance des participants/décrocheurs/non-participants? Comment le profil des participants se compare-t-il au profil du groupe cible visé?	X	X	X	X	X	X
Dans quelle mesure les participants sont-ils satisfaits des divers aspects des projets IDP? Considèrent-ils les projets comme bénéfiques?			X	X		
Quelle proportion des participants aux projets IDP ont quitté avant la date d'achèvement prévue? Quels sont les principaux motifs d'abandon?	X	X		X		X
Pourquoi certains bénéficiaires de l'aide sociale admissibles ne participent-ils pas?		X			X	
Dans quelle mesure les projets IDP cadrent-ils avec les plans / objectifs de développement communautaire? D'autres initiatives de développement communautaire?	X	X				
Conception et mise en oeuvre des projets						
Quels sont les points forts et les lacunes de la structure organisationnelle des projets IDP? Est-ce que tous les partenaires / membres de personnel étaient satisfaits des procédés utilisés?	X	X			X	
A-t-on relevé des restrictions opérationnelles, législatives, réglementaires ou juridictionnelles qui nuisent à l'atteinte des objectifs de l'initiative IDP?	X	X			X	
Quels mécanismes de suivi et de contrôle ont été établis? Les renseignements étaient-ils appropriés et suffisants?	X	X			X	
Quels sont les rôles et les responsabilités en ce qui a trait à la mise en oeuvre des projets IDP? Sont-ils clairs? Sont-ils appropriés?	X	X			X	
De quelle façon les besoins des clients sont-ils établis? De quelle façon utilise-t-on les données d'évaluation des besoins des clients pour la conception des projets IDP?	X	X	X	X	X	
Quels services ou interventions assure-t-on? (évaluation, orientation professionnelle / personnelle, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, perfectionnement scolaire, formation professionnelle, expérience de travail, services de garde d'enfants, transport, logement, traitement pour toxicomanies, soutien à l'emploi, autres)	X	X	X	X	X	

Questions d'évaluation	Examen des documents / dossiers	Entrevues	Sondage auprès des finissants	Sondage auprès des décro-cheurs	Études de cas	Analyse du programme / des données sur l'aide sociale
Les collectivités participent-elles aux décisions sur les projets IDP? À quels égards?	X	X			X	
Les normes ou les indicateurs de succès du programme sont-ils clairs? Compris? Appropriés?	X	X			X	
Les expériences de travail sont-elles pertinentes par rapport aux emplois qui existent à l'échelle locale? Quel genre de renseignements recueille-t-on sur le marché du travail? Comment ces renseignements servent-ils à concevoir les projets IDP?		X	X	X		
Les caractéristiques de conception des projets IDP cadrent-elles avec les objectifs énoncés de l'initiative IDP?	X	X				
L'allocation d'encouragement à la participation à IDP est-elle appropriée? Comment se compare-t-elle à d'autres allocations? Fallait-il et y avait-il d'autres sources de financement des services de soutien nécessaires à la participation à IDP (p. ex., services de garde de jour, soutien au transport)?		X	X	X		
Effets						
Quels effets les projets IDP ont-ils eus sur les participants? Sur les décrocheurs? Dans quelle mesure les projets IDP ont-ils supprimé les facteurs de dissuasion relatifs à l'emploi et à la formation (p. ex., modification des règlements concernant l'AS, prestation de services de garde de jour, etc.) ou ont-ils assuré un meilleur accès aux projets / programmes de formation et d'emploi? Les projets IDP ont-ils contribué à améliorer la vie personnelle des participants?		X	X	X	X	
Dans quelle mesure les projets IDP ont-ils aidé les participants à devenir plus autosuffisants, du point de vue tant économique que personnel? Facteurs à prendre en considération : motivation accrue et meilleure estime de soi; élaboration d'un plan de carrière; participation à d'autres initiatives de formation ou d'emploi; acquisition d'aptitudes à la recherche d'emploi et au maintien de l'emploi et de compétences professionnelles (générales, liées à un emploi); mentorat, modèles de comportement positifs; niveaux d'instruction accrus; dépendance moindre à l'égard de l'aide sociale; modification des attitudes des participants à propos de la dépendance / de l'autosuffisance.			X	X	X	X
Quels éléments du programme ont le plus d'effets sur les participants?		X	X	X		
Les projets IDP ont-ils contribué au développement communautaire? (établissement de partenariats / raffermissement des liens entre les groupes ayant des revendications territoriales, les ministères du GTNO, les employeurs, d'autres paliers de gouvernement) Les projets IDP ont-ils appuyé les initiatives de transfert de responsabilités à la collectivité?		X			X	
Les projets IDP ont-ils changé les attitudes des employeurs vis-à-vis du recrutement de bénéficiaires de l'aide sociale?		X				
L'initiative IDP ou les projets IDP ont-ils contribué à une meilleure intégration des services à l'intention du groupe cible? (Au niveau territorial? Au niveau communautaire?)		X X			X X	

Questions d'évaluation	Examen des documents / dossiers	Entrevues	Sondage auprès des finissants	Sondage auprès des décro-cheurs	Études de cas	Analyse du programme / des données sur l'aide sociale
Rentabilité						
Quels sont les avantages et les coûts du projet? Dans quelle mesure le projet IDP a-t-il contribué à réduire les dépenses d'AS? Comment les avantages financiers et les coûts relatifs aux résultats obtenus se comparent-ils aux résultats d'autres évaluations de programmes semblables? Les projets IDP contribuent-ils à réduire les coûts grâce à une prestation plus efficace des services dans les collectivités?	X	X	X	X	X	X
Comment pourrait-on rendre le projet plus rentable?		X			X	
La collectivité est-elle davantage consciente de l'importance de l'avancement de la carrière?	X	X			X	
Les projets IDP sont-ils suradministrés?	X	X			X	
Politique						
La mise en oeuvre du projet IDP cadre-t-elle avec le Programme des initiatives stratégiques? Recueille-t-on des renseignements convenables sur le rendement du projet IDP à l'appui des décisions sur l'orientation future du projet, en particulier, et sur la réforme sociale, en général?	X	X	X	X	X	X
Quels points forts du projet IDP peuvent être appliqués à d'autres programmes offerts dans les T.N.-O. ou ailleurs? Quelles sont les lacunes du programme dont il faudrait tenir compte en formulant la politique ou en concevant / modifiant des programmes?	X	X	X	X	X	X

3.0 INITIATIVE INVESTIR DANS LES GENS

Dans cette section, nous décrivons brièvement l'initiative IDP et le contexte dans lequel elle se déroule. Les renseignements présentés ici sont de nature descriptive. La section 4 contient les résultats de l'évaluation.

3.1 Mission, buts et objectifs

Voici l'énoncé de mission de l'initiative, tiré du manuel du programme Investir dans les gens, préparé en novembre 1995 :

- [Traduction] « *L'initiative Investir dans les gens* » *aide les clients de l'aide sociale à devenir autosuffisants par l'éducation, l'expérience de travail et la prestation de services de soutien. Grâce à la collaboration des ministères du GTNO et de leurs partenaires communautaires, cette initiative favorisera l'autonomie et l'autodétermination et procurera des avantages sociaux et financiers à long terme.*»;

Voici les buts énoncés de l'initiative :

- intégrer et rattacher l'aide sociale à des programmes et à des services d'emploi et de perfectionnement professionnel;
- favoriser l'autonomie, l'autodétermination et le mieux-être des participants;
- réduire la dépendance des participants à l'égard de l'aide sociale.

Voici les objectifs énoncés :

- fournir aux bénéficiaires de l'aide sociale l'instruction, les aptitudes à la recherche d'emploi et au maintien de l'emploi et les systèmes de soutien qui leur permettront de rivaliser plus efficacement pour des emplois ou de poursuivre leur formation scolaire;
- élaborer des programmes qui accroissent l'efficacité des initiatives orientées vers les clients de l'aide sociale;
- permettre aux participants au programme de mettre en oeuvre des plans de carrière personnels;

- établir des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement, les groupes ayant des revendications territoriales, d'autres ministères du GTNO, le secteur privé et le secteur sans but lucratif;

- favoriser le développement communautaire.

L'initiative IDP traduit bien la nouvelle orientation générale du régime de sécurité sociale du Canada, qui consiste à aider les bénéficiaires de l'aide sociale à devenir autonomes et autosuffisants, plutôt qu'à leur apporter un soutien passif. Le programme illustre aussi la tendance vers une prestation plus intégrée des services aux BAS et le fait qu'on reconnaît de plus en plus que les programmes de sécurité sociale peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de promouvoir les objectifs de développement social et économique à l'échelle communautaire et, en bout de ligne, à la grandeur du pays.

3.2 Contexte de l'initiative IDP

Pour évaluer l'initiative IDP, il faut comprendre l'environnement complexe dans lequel elle se déroule et les changements importants et rapides qui s'y opèrent. Voici un énoncé sommaire des caractéristiques clés du contexte social, politique et économique de l'initiative IDP :

- la dispersion de la population relativement petite des T.N.-O. dans un vaste territoire géographique. La plupart des collectivités des T.N.-O. sont de petite taille et sont géographiquement isolées. Par exemple, seulement 13 collectivités sur 61 comptent plus de 1 000 habitants[8], et la vaste majorité d'entre elles ne sont pas dotées de voies d'accès praticables en tout temps;

[8] Recensement de 1991 de Statistique Canada.

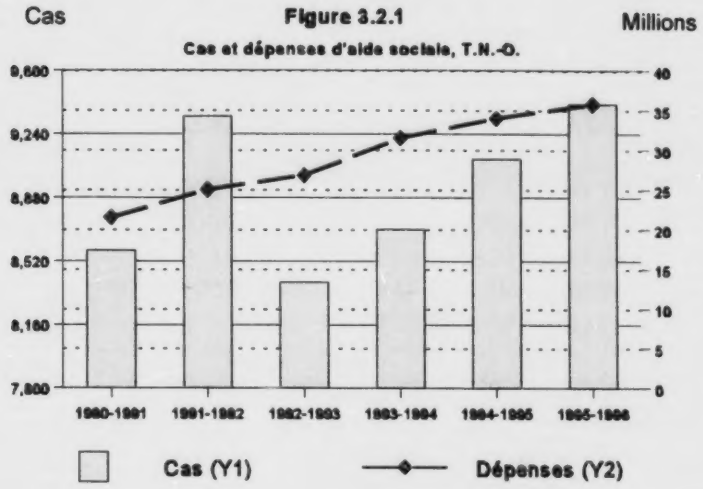
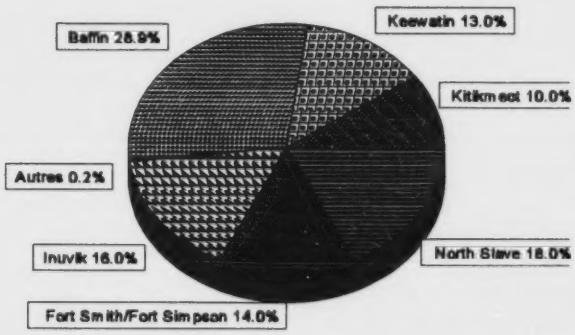


Figure 3.2.2
Répartition régionale des cas d'aide sociale, T.N.-O. 1995-1996



- la hausse marquée des dépenses au chapitre de l'aide sociale dans les T.N.-O. ces 30 dernières années et les niveaux très élevés de dépendance dans de nombreuses collectivités[9]. Les figures 3.2.1 et 3.2.2 illustrent la croissance des cas d'aide sociale au cours des six dernières années et la répartition régionale de ces cas;

- la gravité des problèmes sociaux dans nombre de collectivités, comme le démontrent les niveaux élevés de violence, de suicide et de toxicomanie. Toutefois, les collectivités sont également de plus en plus résolues à s'attaquer à leurs problèmes sociaux et reconnaissent de plus en plus que le mieux-être communautaire passe par le mieux-être de la famille, laquelle repose à son tour sur le mieux-être personnel[10].

- la diversité culturelle dans les T.N.-O. Les huit différentes langues officielles et les diverses traditions communautaires ont des incidences sur la pertinence des programmes sociaux offerts dans les collectivités;

- d'une part, une pénurie d'emplois qui handicape l'économie de salaires dans de nombreuses collectivités et, d'autre part, le désir renouvelé de participer à des occupations traditionnelles pouvant réduire l'état de dépendance et rehausser le mieux-être personnel et communautaire;

- les faibles niveaux d'instruction et de compétences professionnelles d'une partie importante des bénéficiaires de l'aide sociale dans les T.N.-O., comme en témoigne le fait qu'environ 65 p. 100 d'entre eux n'ont pas plus qu'une huitième année[11];

- l'établissement prochain du Nunavut et le niveau élevé d'engagement de la part du GTNO et du gouvernement du Canada pour ce qui est de fournir aux habitants du Nord des possibilités qui les prépareront aux emplois qui seront créés;

- la nature fragmentée des programmes fédéraux et territoriaux de développement social et économique mis en oeuvre au niveau communautaire. On semble poursuivre les efforts en vue de coordonner et d'intégrer la prestation des services au niveau communautaire, de façon à rehausser le niveau de service

---

9 Voir, par exemple, Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, *Réforme du soutien du revenu*, mars 1994, et Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, *Education and Training for Adults in the NWT*, 1994, et Terriplan Consultants et Martin Spiegelman Research Associates, *Un bon investissement : Évaluation du Programme Investir dans les gens — première année*, novembre 1995.

10 Voir, par exemple, Groupe de travail sur le mieux-être communautaire, *Outline for a Community Action Plan*, projet, mai 1996.

11 Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, *Réforme du soutien du revenu*, mars 1994.

offert dans des domaines tels que l'éducation des adultes, l'orientation personnelle et professionnelle et la garde d'enfants;

- la nouvelle orientation qu'adopte le GTNO afin de répondre au désir qu'entretiennent depuis longtemps de nombreuses collectivités d'exercer plus de pouvoir sur la mise en oeuvre des programmes de développement social et économique. L'actuelle initiative de responsabilisation communautaire conférera aux collectivités un plus grand pouvoir de conception et de mise en oeuvre de programmes cadrant avec les besoins et les priorités communautaires qui leur sont propres[12].

Compte tenu de l'ensemble de ces facteurs, l'initiative IDP se déroule de toute évidence dans un contexte complexe et dynamique.

3.3 Conception, mise en oeuvre, et admissibilité des participants

Tous les projets IDP, qu'il s'agisse de PPPN à caractère éducatif ou de PAT axés plutôt sur l'emploi, combinent éducation de base, recyclage ou formation professionnelle, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, orientation et expérience de travail. Les projets prévoient aussi un processus d'évaluation, de sélection et d'orientation des participants. Au nombre des volets facultatifs des projets figurent l'enseignement de connaissances traditionnelles et de langues autochtones, de même que des activités culturelles et récréatives. Les projets durent de trois à neuf mois.

Les participants continuent de toucher des prestations d'aide sociale pendant qu'ils prennent part aux projets IDP. Outre ces prestations, les participants reçoivent :

- une allocation de 10 $ par jour de présence. Cette allocation de présence est prélevée sur le budget du projet;

- des allocations pour garde d'enfants ou des indemnités de transport si nécessaire à la participation des clients[13].

---

12 Voir, par exemple, *Community Empowerment, Defining Community Opportunities an d Territorial Interests*. Projet, daté du 23 avril 1996.

13 Dans bien des collectivités, l'offre de services de garde d'enfants est limitée, ce dont tien t compte l'initiative IDP. Toutefois, les projets IDP ne fournissent pas de places de garderie, et toute mention relative à la garde d'enfants dans le contexte de cette évaluation n'a trai t qu'aux allocations pour garde d'enfants auxquelles les participants à IDP ont droit.

Les PPPN sont parrainés par le Collège Aurora et le Collège de l'Arctique du Nunavut. Les PAT sont parrainés par des entreprises ou des organismes qui sont établis dans la collectivité ou qui y mènent des activités.

Les projets IDP reposent sur le travail d'équipe et les efforts de collaboration des parrains des projets, des TSSC et des APP, ainsi que des représentants de groupes clés intéressés au développement social et économique des collectivités. Les buts et les objectifs de l'initiative IDP ne sont pas prescriptifs quant au genre de projets envisagés. Cette souplesse explique la grande diversité des projets menés au cours de la deuxième année, qui comprennent entre autres un cours de réparation de petits moteurs, la formation de guides débutants, un programme d'acquisition de compétences parentales et une formation en sérigraphie et en conception graphique. Le tableau 3.4.1 donne un aperçu des projets de la deuxième année.

Voici les critères de participation aux projets :

- être résident des T.N.-O. et de la collectivité dans laquelle un projet se déroule;
- être âgé d'au moins 17 ans et ne plus être aux études;
- recevoir actuellement des prestations d'aide sociale, ou y avoir actuellement droit, et être à risque de chômage prolongé ou périodique;
- chercher activement à améliorer son instruction et à acquérir de nouvelles compétences et choisir volontairement de prendre part aux projets;
- se heurter à des obstacles à l'autosuffisance que les projets pourraient éliminer;
- ne pas être aux prises avec des problèmes de toxicomanie.

Le manuel du programme précise que la sélection des participants aux projets relève de la responsabilité d'un comité présidé par le parrain du projet et formé de représentants de SSS et d'ECF. D'autres personnes peuvent y participer à la demande du comité[14]. De plus, l'initiative IDP est structurée de telle façon que ces comités examinent l'avancement des projets et règlent les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent.

L'initiative IDP dans son ensemble se déroule sous l'égide d'un Comité de gestion constitué de représentants d'ECF et de DRHC. Le Comité d'évaluation relève du Comité de gestion.

---

[14] ECF, *Investing in People Program Handbook* , novembre 1995.

3.4 Aperçu des projets IDP de la deuxième année

Le tableau 3.4.1 présente un bref aperçu des projets IDP financés au cours de la deuxième année de l'initiative. Ce tableau illustre le vaste éventail des projets IDP et de la formation professionnelle dispensée (cours de cuisine, vente au détail, réparation de petits moteurs, techniques de récolte traditionnelles, construction de base, et recherche biologique).

Les nombres de participants indiqués au tableau 3.4.1 sont basés sur les postes de formation ou de placement professionnel dans chacun des projets selon les propositions de projet et les ententes de contribution.

Tableau 3.4.1
Aperçu des projets IDP de la deuxième année

Nom du projet	Collectivité(s)	Région	Description	Parrain(s)	Participants	Financement de la deuxième année
Projet de perfectionnement professionnel du Nord	Yellowknife (3 projets) Rae Edzo N'dilo	North Slave	Recyclage, stages en milieu de travail, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et counselling.	Collège Aurora et Collège de l'Arctique de Nunavut	307	2 811 559 $
	Lutsel K'e Hay River Fort Liard Fort Simpson	South Slave				
	Tuktoyaktuk Fort Good Hope Inuvik Colville Lake Tulita Tsiigehtchic	Inuvik				
	Repulse Bay Rankin Inlet Baker Lake Chesterfield Inlet	Keewatin				
	Coppermine Pelly Bay Gjoa Haven	Kitikmeot				
	Iqaluit Cape Dorset Igloolik Pangnirtung Broughton Island Pond Inlet Resolute Bay	Baffin				
Projet d'adaptation au travail d'Aklavik	Aklavik	Inuvik	Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle (2 semaines), recyclage (5 semaines), counselling, et expérience de travail dans un café, avec un accent mis sur les techniques de cuisson et le service à la clientèle.	Comité autochtone d'Aklavik	15	126 000 $

Nom du projet	Collectivité(s)	Région	Description	Parrain(s)	Participants	Financement de la deuxième année
Projet IDP de réussite au travail (Success at Work)	Fort Good Hope	Inuvik	Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, recyclage, formation des dirigeants en dynamique de la vie, et expérience de travail.	Conseil de la communauté à charte, K'asho Got'ine	15	196 080 $
Projet d'adaptation au travail d'Inuvik	Inuvik	Inuvik	Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle offert par le Centre des femmes autochtones, recyclage, une certaine formation professionnelle (métiers, tourisme, affaires), et expérience de travail.	Comité de transfert de responsabilités à la collectivité d'Inuvik	20	161 000 $
Projet d'adaptation au travail du Kitikmeot	Cambridge Bay	Kitikmeot	Programme d'acquisition de compétences parentales et de développement de l'enfant. Expérience de travail de concert avec des étudiants du programme de développement de l'enfance du Collège de l'Arctique du Nunavit en garderie et à la maternelle.	Association des Inuit du Kitikmeot	12	130 118 $
Créations Taluq (Taluq Designs)	Taloyoak	Kitikmeot	Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, et formation aux aspects techniques et à la gestion d'une entreprise d'artisanat et de couture.	Talugroak Crafts Ltd.	10	124 791 $
Projet d'acquisition de compétences parentales	Lutsel K'e	South Slave	Formation d'animateurs de groupe de soutien parental.	Bande dénée de Lutsel k'e	9	27 036 $
Formation à l'exploitation minière préalable à l'emploi	Lutsel K'e	South Slave	Formation à l'exploitation minière préalable à l'emploi : programme d'études du Collège Aurora, cours d'alphabétisation en milieu de travail, et placement professionnel auprès de BHP.	Bande dénée de Lutsel k'e	15	85 345 $

Nom du projet	Collectivité(s)	Région	Description	Parrain(s)	Participants	Financement de la deuxième année
Programme de croissance personnelle et de formation professionnelle	Fort Smith	South Slave	Utilisation d'une approche holistique en vue d'aider les mères de famille à découvrir et à acquérir des compétences professionnelles, des connaissances traditionnelles et des connaissances personnelles. Conçu en vue de la participation des mères et de leurs enfants.	Centre d'amitié Uncle Gabe's	10	69 554 $
Projet d'adaptation au travail - Cabaret communautaire du Nord (Northern Community Cabaret)	Hay River	South Slave	Perfectionnement scolaire, aptitudes à la recherche d'emploi, préparation à la vie personnelle par le théâtre, et expérience de travail dans l'industrie de l'accueil. Présentation de spectacles aux membres de la collectivité.	Collège Aurora	11	29 560 $
Programme de formation de guides	Cape Dorset	Baffin	Formation de guides débutants axée sur la connaissance de l'industrie, le leadership et la communication, la gestion du style de vie et le service, le voyage et les camps, la sécurité et les premiers soins, l'administration de circuits, la chasse au gros gibier, et l'interprétation écotouristique.	Association des chasseurs et trappeurs Aiviq et municipalité de Cape Dorset	5	112 000 $
Techniques de récolte des phoques et transformation à valeur ajoutée	Igloolik	Baffin	Formation à la récolte, à la transformation et à l'utilisation de la chair et de la fourrure de phoque.	Association des chasseurs et trappeurs d'Igloolik et Société Inullariit d'Igloolik	13	70 595 $
Programme d'acquisition de compétences traditionnelles des Asivaqtiit 1996	Iqaluit	Baffin	Acquisition de compétences traditionnelles (construction de cométiques et d'igloos, sécurité relative aux armes à feu, premiers soins, techniques de navigation, camping, réparation de petits moteurs, piégeage, pêche, chasse aux phoques et techniques de survie). Aussi, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et aptitudes à la recherche d'emploi.	Association Kakivak	12	129 895 $

Nom du projet	Collectivité(s)	Région	Description	Parrain(s)	Participants	Financement de la deuxième année
Programme de réparation de petits moteurs	Iqaluit	Baffin	Formation à la réparation de petits moteurs.	Caisse de bienfaisance des détenus du CCB a/s Centre correctionnel de Baffin	20	20 000 $
Évaluation des ressources marines (varech) et formation en matelotage	Whale Cove	Keewatin	Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, premiers soins, natation et sécurité aquatique, évaluation du varech, matelotage, et planification professionnelle.	Kivalliq Land and Sea Resources Ltd.	6	32 294 $
Planification des ressources renouvelables et formation de techniciens	Whale Cove	Keewatin	Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, premiers soins, natation, techniques biologiques de niveau débutant dans les industries basées sur les ressources marines de l'Arctique, techniques de mesure des plantes, élaboration de produits basés sur les ressources marines.	Kivalliq Land and Sea Resources Ltd.	6	50 000 $
Lieu de travail de Jesse Oonark, 1995	Baker Lake	Keewatin	Recyclage, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, et formation en sérigraphie, en conception d'art graphique, en couture, et en gestion de la production.	Jesse Oonark Ltd.	10	170 439 $
Programme de formation professionnelle et d'acquisition de techniques de production	Rankin Inlet	Keewatin	Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, entretien et réparation de machines à coudre, techniques de couture et gestion de la production.	Ivalu Ltd.	9	50 953 $
Programme de formation du Nuksutet Sewing Group	Repulse Bay	Keewatin	Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, techniques de couture et fabrication d'oeuvres artisanales et de vêtements traditionnels et modernes.	Nuksutet Sewing Group	5	32 804 $
Cours de sculpture en pierre de savon	Repulse Bay	Keewatin	Exploitation de carrière, utilisation d'outils, sculpture, gestion des affaires, et apprentissage de l'autonomie fonctionnelle.	Hameau de Repulse Bay	11	91 328 $

Nom du projet	Collectivité(s)	Région	Description	Parrain(s)	Participants	Financement de la deuxième année
Cours de sculpture en pierre de savon - Projet « Stoneworks » d'Arviat	Arviat	Keewatin	Production de souvenirs, recyclage, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, et préparation à l'emploi.	Société de développement des T.N.-O.	20	56 000 $
Projet d'adaptation au travail Gameti	Rae Lakes	North Slave	Recyclage, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, et expérience de travail.	Conseil d'éducation communautaire de Rae Lakes	12	111 529 $
Programme de formation au niveau débutant dans l'industrie touristique	Wha Ti	North Slave	Formation en tourisme et en accueil, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, expérience de travail (8 semaines).	Dene Meni Cooperative Association Ltd.	16	85 997 $
Projet hydroélectrique de Snare Cascades	Rae Edzo	North Slave	Menuiserie, sécurité dans la construction, premiers soins et apprentissage de l'autonomie fonctionnelle.	PCL-Monenco AGRA	30	34 330 $
Projet d'adaptation au travail des femmes autochtones	Yellowknife	North Slave	Recyclage, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, formation préalable à l'emploi et formation informatique.	Association des femmes autochtones	12	54 000 $
Programme de formation et de placement professionnel de la Yellowknife Association for Community Living	Yellowknife	North Slave	Acquisition de compétences utilisées dans l'industrie de la restauration pour des participants aux prises avec des difficultés intellectuelles.	Yellowknife Association for Community Living	6	3 070 $
Projet « Change »	Yellowknife	North Slave	Perfectionnement scolaire, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, préparation à l'emploi et formation à la recherche d'emploi pour les jeunes âgés de 16 à 25 ans.	Association des troubles d'apprentissage des Territoires du Nord-Ouest	10	63 889 $
Acquisition de compétences, recyclage et techniques de gestion personnelle	Yellowknife	North Slave	Premiers soins, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et orientation professionnelle. Formation par l'observation au travail des participants dans le domaine du tourisme, des soins de santé et de la levée de fonds.	Conseil des Métis de Yellowknife	4	19 422 $

Nom du projet	Collectivité(s)	Région	Description	Parrain(s)	Participants	Financement de la deuxième année
Programme de formation à la gestion d'une coopérative de Rae	Rae et Yellowknife	North Slave	Formation à l'exploitation et à la gestion d'un magasin d'alimentation.	Collège Aurora	3	20 000 $
Future Options Careers Upgrading Skills (Focus)	Yellowknife	North Slave	Formation préalable à l'emploi à l'intention des jeunes, des mères célibataires. Recyclage, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et acquisition de compétences parentales.	YWCA	12	150 050 $
Projet d'adaptation au travail de Wha Ti	Wha Ti	North Slave	Perfectionnement scolaire, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, et placement professionnel.	Conseil d'éducation communautaire de Wha Ti	10	56 995 $

4.0 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION ET CONCLUSIONS

Cette section du rapport contient les résultats détaillés de l'évaluation et les conclusions qu'en tire le groupe d'étude. La section est subdivisée en quatre parties, qui portent respectivement sur la pertinence de l'initiative, sa conception et sa mise en oeuvre, ses effets, ainsi qu'une analyse coûts-avantages.

Dans cette section, les renseignements présentés ont trait soit aux finissants et aux décrocheurs, soit à l'ensemble des participants, selon le cas. Nous signalons les éventuels écarts statistiquement significatifs entre différents groupes à l'intérieur de ces catégories, notamment entre les PPPN et les PAT, ou entre l'Est et l'Ouest.

4.1 Pertinence

Le facteur de la pertinence englobe tout un éventail de questions axées sur l'opportunité de l'initiative à différents niveaux : celui des participants, celui des différentes collectivités, et celui de la politique sociale des T.N.-O. et de tout le Canada.

4.1.1 Le programme IDP dans le contexte des initiatives stratégiques fédérales

Renseignements de base

IDP est l'un des programmes parrainés sous l'égide du Programme des initiatives stratégiques du gouvernement fédéral. Ces initiatives stratégiques s'articulent autour de la recherche de nouveaux modes de formation et de soutien du revenu.

Résultats

Comme il est mentionné à la section 3, les buts de l'initiative IDP sont les suivants :

- intégrer et rattacher l'aide sociale à des programmes et à des services d'emploi et de perfectionnement professionnel;
- favoriser l'autonomie, l'autodétermination et le mieux-être des participants;
- réduire la dépendance des participants à l'égard de l'aide sociale.

L'initiative IDP aide les participants à devenir autosuffisants par l'éducation, l'expérience de travail et la prestation de services de soutien, compte tenu du fait que, pour bien des participants, il s'agit d'une entreprise de longue durée.

IDP parraine deux genres de projets, les PPPN et les PAT. Les PPPN reposent dans une très large mesure sur le programme existant d'EBA. Les PPPN diffèrent des programmes d'EBA des collèges du fait qu'ils comportent d'office un volet d'orientation personnelle et professionnelle et des placements profession-nels. Les placements professionnels, en particulier, représentent une nouvelle caractéristique de conception des services de formation comparativement aux programmes d'EBA des collèges.

Les PAT sont conçus individuellement par les parrains des projets et sont des plus divers. Dans tous les PAT, une grande importance est accordée aux placements professionnels, appuyés par des volets de formation professionnelle et de recyclage, de préparation à la vie personnelle et d'orientation profession-nelle et personnelle. Les PAT se font l'écho de l'expérience des programmes offerts aux BAS dans les T.N.-O. sous les auspices du Régime d'assistance publique du Canada, lorsqu'on a étendu à tous les BAS les programmes destinés à doter les personnes handicapées de compétences professionnelles particulières. La conception de la plupart des PAT va au-delà de l'expérience de la fin des années quatre-vingts et du début des années quatre-vingt-dix par l'intégration explicite d'un volet d'orientation professionnelle et personnelle.

Conclusion

L'initiative IDP est mise en oeuvre dans le contexte de la recherche, menée sous l'égide du Programme des initiatives stratégiques, de nouvelles façons d'offrir un filet de sécurité sociale aux Canadiens. Le groupe d'étude est impressionné par le fait que, dans le cadre de l'initiative IDP, la définition de « réduction de la dépendance à l'égard de l'aide sociale » ne se limite pas à une simple question d'emploi. Une orientation stricte vers l'emploi n'est pas significative dans le contexte de bon nombre des collectivités des T.N.-O. Le

but de l'initiative IDP qui consiste à favoriser de façon générale l'autonomie des participants nous semble entièrement approprié dans le contexte des possibilités d'emploi limitées et du profond bouleversement social.

De plus, IDP apporte de modestes innovations à la conception des PPPN et des PAT. Ces projets sont basés sur les expériences et les ressources existantes dans le Nord (programmes d'EBA et d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et antécédents de placements professionnels dans le cadre du programme des BAS) et les intègrent à une approche pluridimensionnelle : les PPPN prévoient des placements professionnels, et la plupart des PAT comportent une formation en classe.

4.1.2 Groupe cible

Renseignements de base

Le programme IDP s'adresse aux personnes qui touchent des prestations d'aide sociale ou qui y ont droit. Les critères d'admissibilité sont énoncés à la section 3.3. Ces critères ont-ils été interprétés de manière uniforme?

Résultats

Bien que les critères d'admissibilité définissent les participants éventuels avec une assez grande précision, le travail accompli sur le terrain dans le cadre de cette évaluation fait ressortir certaines divergences d'opinion quant au groupe cible de l'initiative. Les entrevues auprès des informateurs clés et les études de cas — décrites dans l'annexe technique — font état d'au moins deux nuances à propos de la définition du groupe cible. Certaines personnes, et c'était sans doute plus évident parmi les participants aux PPPN dans l'Arctique de l'Est, perçoivent l'initiative IDP comme un moyen de venir en aide aux personnes très peu instruites qui ont accès à très peu d'autres programmes. D'autres intervenants considèrent que l'initiative s'adresse avant tout aux BAS qui sont presque aptes à l'emploi.

Ces nuances se réflètent dans l'évolution des critères d'admissibilité utilisés dans le cadre des différents projets. Il y a notamment eu le relâchement de la règle initiale absolue selon laquelle les personnes aux prises avec des problèmes de toxicomanie n'étaient pas admissibles. Dans sa formulation initiale, ce critère d'admissibilité limitait considérablement le recrutement des participants, ce qui a obligé à une interprétation plus libérale de l'admissibilité. En outre, plutôt que de limiter la participation aux personnes recevant des prestations d'aide sociale depuis au moins trois mois, on a adopté le critère plus

général qui consiste à admettre les bénéficiaires de l'aide sociale ou les personnes ayant droit à des prestations d'aide sociale qui sont à risque de chômage prolongé ou périodique.

Les renseignements issus des études de cas d'Iqaluit indiquent qu'au moins certaines personnes considèrent que le programme n'aurait pas dû exclure les gens ne recevant pas de prestations d'aide sociale ou n'y ayant pas droit. Elles laissent entendre que, d'un point de vue communautaire, les effets du programme ont pu être limités par ces critères d'admissibilité.

Conclusion

Les différences assez subtiles au sujet de la définition du groupe cible n'ont pas eu de répercussions significatives sur l'initiative, quoiqu'elles aient parfois occasionné des difficultés au niveau de certains projets. L'élargissement des critères en ce qui a trait aux personnes aux prises avec des problèmes de toxicomanie semble raisonnable dans les cas où cette restriction aurait par ailleurs entravé le processus de recrutement. La participation de personnes aux prises avec des problèmes de toxicomanie rend la tâche plus difficile aux instructeurs, et les études de cas comportent des renseignements anecdotiques sur certains comportements nuisibles en classe. Les questions entourant l'admissibilité et la toxicomanie font ressortir la nécessité d'accroître l'intégration des services de soutien.

4.1.3 Profil des participants

Renseignements de base

L'analyse du profil des participants permet de répondre, en partie, à la question de savoir dans quelle mesure l'initiative IDP atteint son groupe cible. Le profil des participants devrait correspondre à celui du groupe cible. L'analyse de la couverture géographique de l'initiative et de la pénétration du groupe cible fournit d'autres données utiles. La première analyse est présentée ici, tandis que la seconde est l'objet de la section 4.1.4, intitulée Couverture des projets. Des renseignements connexes sur la mesure dans laquelle les services offerts cadrent avec les besoins du groupe cible figurent à la section 4.2.2, Pertinence des éléments de projet, et à la section 4.2.3, Niveau de satisfaction par élément de projet.

Résultats

Le tableau 4.1.1 présente les renseignements sur le profil des participants qui ont été recueillis au moyen des sondages réalisés dans le cadre de cette évaluation. On y indique que les 340 participants à IDP (191 finissants et 149 décrocheurs) interrogés sont surtout de jeunes adultes ayant un faible niveau de scolarité. En particulier :

- 64 p. 100 des participants interrogés (n = 216) sont âgés de 29 ans ou moins;
- 87 p. 100 des participants (n = 290) ont leur 11e année ou moins, tandis que plus de 50 p. 100 des participants (n = 164) ont leur 8e année ou moins;
- la moitié des participants ont la garde d'enfants âgés de moins de cinq ans.

En ce qui a trait à la répartition hommes-femmes, les projets IDP de la deuxième année ont atteint relativement plus de femmes que d'hommes. Une analyse des listes de participants révèle que 55 p. 100 des participants étaient des femmes et 45 p. 100 étaient des hommes[15]. Par comparaison, la répartition hommes-femmes des répondants au sondage s'établissait à 38 p. 100 d'hommes contre 62 p. 100 de femmes. Cet écart peut s'expliquer par le fait que plus d'hommes que de femmes étaient à l'extérieur de leur collectivité et travaillaient sur les terres lorsque les sondages ont été menés en juillet et en août.

Les résultats du sondage semblent indiquer que le niveau de scolarité des participants à IDP était plus élevé, en moyenne, que celui de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale dans les T.N.-O. Quelque 50 p. 100 des participants à cette évaluation ont signalé avoir une 8e année ou moins, alors que c'est le cas d'environ 65 p. 100 des bénéficiaires de l'aide sociale des T.N.-O.[16]

Le tableau 4.1.1 indique également que 5 p. 100 des participants (n = 18) ont une 12e année ou l'équivalent. Ce résultat semble élevé par rapport au niveau de scolarité général dans les T.N.-O., surtout que la plupart des projets se déroulaient dans de petites collectivités autochtones. D'une part, il se peut que les répondants aient exagéré leur niveau de scolarité. D'autre part, comme il en a été question précédemment, les différences d'interprétation en ce qui a trait au

---

15 La répartition hommes-femmes pour les projets de la deuxième année diffère de celle des projets de la première année, où la proportion était de 45 p. 100 de femmes contre 55 p. 100 d'hommes. Quant au niveau de scolarité et au nombre de participants ayant de jeune s enfants, les chiffres sont relativement semblables pour la première et la deuxième année.

16 Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, *Réforme du soutien du revenu*, mars 1994.

groupe cible peuvent se traduire par une tendance à choisir les candidats les plus aptes à l'emploi parmi toutes les personnes admissibles.

Une comparaison des profils des finissants et des décrocheurs ne fait ressortir aucune différence statistiquement significative entre les deux groupes du point de vue du sexe, de l'âge, de l'état civil, du niveau d'instruction, et de la présence d'enfants d'âge préscolaire dans leur famille.

Conclusion

Les résultats présentés ci-dessus, y compris l'absence de différences significatives entre les finissants et les décrocheurs, appuient la conclusion selon laquelle les procédés de présentation et de sélection utilisés pour les projets IDP ont raisonnablement bien fonctionné. Le groupe résultant de participants aux projets correspond au groupe cible du programme.

Tableau 4.1.1

Profil des participants au programme selon les résultats du sondage

	Finissants		Décrocheurs	
	N[bre]	%	N[bre]	%
Sexe :				
hommes	75	39 %	55	37 %
femmes	116	61 %	94	63 %
	191	100 %	149	100 %
Âge :				
24 ans ou moins	60	32 %	43	29 %
25 - 29 ans	59	31 %	54	36 %
30 - 34 ans	29	15 %	25	17 %
35 - 39 ans	20	11 %	18	12 %
40 ans ou plus	21	11 %	9	6 %
	189	100 %	149	100 %
État civil :				
célibataire	99	52 %	77	52 %
marié(e) / conjoint de fait	82	43 %	63	42 %
séparé(e) / divorcé(e) / veuf(veuve)	10	5 %	9	6 %
	191	100 %	149	100 %
Niveau de scolarité :				
8e année ou moins	86	46 %	78	54 %
9e, 10e ou 11e année	73	39 %	53	37 %
12e année ou FG	10	5 %	8	6 %
collège / formation technique	16	9 %	5	3 %
université	1	1 %	1	1 %
	186	100 %	145	100 %
Garde d'enfants de moins de cinq ans :	94	50 %	75	50 %
Garde de personne âgée :	16	8 %	24	16 %

Notes : Les répondants n'ont pas tous répondu à toutes les questions, d'où un léger écart du nombre de répondants par dimension démographique.Tous les pourcentages ayant été arrondis au nombre entier le plus près, leur somme peut ne pas correspondre à 100 %.L'annexe technique présente une répartition PAT-PPPN et Est-Ouest des participants.

4.1.4 Couverture des projets

Renseignements de base

La mesure dans laquelle l'initiative IDP atteint son groupe cible comporte également des dimensions géographiques et démographiques. La pertinence de l'initiative IDP est liée au nombre de participants par rapport à la population cible. En outre, dans un territoire aussi vaste que les T.N.-O., l'emplacement des projets peut indiquer si l'initiative s'étend ou non à toutes les régions.

Résultats

Comme nous l'avons mentionné tout à l'heure, le nombre exact de participants à IDP est inconnu parce qu'il n'existe aucun système de suivi des personnes admises, des finissants et des décrocheurs (ni des dates de début et de fin).

On estime que le nombre de personnes ayant participé à l'initiative IDP au cours de sa deuxième année se situe entre 900 et 950, ce qui correspond à environ 1,5 p. 100 de la population totale des T.N.-O. et à quelque 8 p. 100 de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale[17].

L'initiative IDP a une vaste couverture géographique, comme le démontre le tableau 4.1.2. La répartition des projets IDP correspond à peu près aux chiffres relatifs de la population des différentes régions, sauf que la région du North Slave a relativement moins de projets et le Keewatin relativement plus que ne l'indiqueraient les données sur la population.

Tableau 4.1.2
Nombre de projets IDP par région

Région	PAT	PPPN	Total
Keewatin	7	4	11
Kitikmeot	2	3	5
Baffin	4	7	11
North Slave	10	5	15
South Slave	3	4	7
Inuvik	4	6	10
Total	30	29	59

[17] Le nombre de cas d'aide sociale s'établissait à 4 751 en avril 1996; le régime d'aide sociale assure des prestations à 11 412 personnes. Source : Don Plunkett, ECF, communicatio n personnelle.

En ce qui a trait à la couverture communautaire, l'initiative IDP de la deuxième année a atteint les deux tiers de l'ensemble des collectivités des T.N.-O. comptant plus de 100 habitants (35 sur 53).

Voici deux autres constatations à propos de la couverture de l'initiative :

- seulement environ le quart des informateurs clés se disent satisfaits du nombre de participants par rapport au nombre de bénéficiaires de l'aide sociale;

- pour quelques-uns des projets, on n'a pas été en mesure de remplir les cours de personnes admissibles et on a accepté des non-bénéficiaires de l'aide sociale, qui n'ont pas reçu d'allocation de présence.

La première constatation semble indiquer que les membres des différentes collectivités jugent qu'il y a un grand besoin de projets IDP ou d'autres projets du genre. Il faut interpréter cette observation à la lumière du résultat, présenté précédemment, selon lequel environ 8 p. 100 de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale participaient d'une façon ou d'une autre à des projets IDP. La seconde constatation souligne l'importance de pouvoir faire preuve de souplesse à l'échelle locale.

Conclusion

L'initiative IDP atteint une proportion considérable des personnes qui répondent aux critères d'admissibilité généraux. En outre, elle s'étend à toutes les régions des T.N.-O. et chapeaute des projets dans les deux tiers de toutes les collectivités comptant plus de 100 habitants. De l'avis du groupe d'étude, l'initiative IDP a une vaste couverture.

4.1.5 Décrochage

Renseignements de base

Les taux de décrochage révèlent dans quelle mesure le projet cadre avec les besoins et les aspirations des participants. Les motifs de départ fournissent des renseignements pertinents à la gestion courante des projets.

Résultats

On ne connaît pas le nombre exact de personnes qui se sont inscrites à un projet IDP et qui ne l'ont pas mené à terme. Il n'existe aucun mécanisme de suivi exact des participants et des décrocheurs, problème dont nous traiterons plus à fond ci-dessous. Quarante-quatre pour cent (n = 149) des répondants à nos sondages sont des décrocheurs, ce qui porte à croire que 44 p. 100 des

participants décrochent. Cependant, ce chiffre est influencé par les décisions que prennent le groupe d'étude et les chercheurs communautaires au sujet des personnes à interroger.

Les listes des participants aux projets que le groupe d'étude a obtenues semblent indiquer un taux de décrochage de 50 p. 100. Cette statistique découle des données sur les dates de début et de fin qui ont été fournies pour environ la moitié des participants. Le travail effectué sur le terrain a révélé l'existence d'autres listes plus longues dans les collectivités, ce qui laisse entendre qu'on a perdu en cours de route le nom d'au moins quelques-uns des décrocheurs.

Ces renseignements sur le décrochage peuvent être mis en contraste avec la récente expérience d'autres programmes. Le Collège de l'Arctique du Nunavut fait état d'un taux de décrochage d'environ 35 p. 100 pour son programme d'EBA, compte tenu du fait que certaines personnes changent de programme ou quittent pour exercer un emploi[18]. Le programme de formation des intervenants en toxicomanie du Nord affiche un taux de décrochage d'environ 30 p. 100[19]. Les taux de décrochage enregistrés au cours de la première année de l'initiative IDP s'apparentent à ceux de la deuxième année.

Conclusion

Bien que les données du programme ne permettent pas de mesurer précisément le taux de décrochage, les renseignements dont on dispose permettent de le situer à environ 40 p. 100 - 50 p. 100. Ce résultat semble relativement élevé comparativement aux taux d'autres programmes, tels que l'EBA ou la formation des intervenants en toxicomanie du Nord.

L'incertitude associée au taux de décrochage fait ressortir la nécessité d'établir de meilleurs mécanismes de suivi des participants et des outils de gestion qui permettront aux gestionnaires des projets dans les collectivités et les collèges d'atténuer les facteurs qui incitent les participants à décrocher. On pourrait obtenir les renseignements nécessaires à cette fin en procédant systématiquement et promptement à la réalisation et à l'analyse d'un sondage auprès des décrocheurs — comme celui qui figure dans le manuel du programme IDP de juillet 1996.

---

18 Résultat calculé à partir des dossiers des étudiants. Source : M. Ian Rose, directeur , Élaboration des programmes, communication personnelle.

19 M^me^ Vera Morin, coordonnatrice du prog ramme de formation des intervenants en toxicomanie du Nord, communication personnelle.

Quitter un projet IDP n'est pas nécessairement synonyme d'échec. L'objectif de l'initiative IDP est d'aider les gens à moins dépendre de l'aide sociale. Dans cette optique, un départ peut être considéré comme une réussite si le décrocheur a, tout compte fait, vécu une expérience positive. Les renseignements concernant les effets des projets sur les décrocheurs, présentés à la section 4.3, indiquent que de nombreux décrocheurs ont en effet tiré parti de leur participation aux projets. Une analyse plus poussée révèle que l'obtention d'un emploi figure parmi les motifs de départ.

En outre, tous les établissements d'enseignement et de formation enregistrent un certain niveau de décrochage du fait que les étudiants reconsidèrent leur participation, changent de classe, d'école ou de programme d'études, ou décident de poursuivre d'autres activités. Aucune initiative ou aucun programme ne saurait plaire à toutes les personnes auxquelles il s'adresse.

4.1.6 Motifs de départ

Renseignements de base

Les motifs de départ que donnent les participants font ressortir les aspects les plus faibles des projets.

Résultats

Le tableau 4.1.3 présente les motifs que donnent le plus souvent les décrocheurs pour expliquer leur départ. Comme pour tous les renseignements liés au sondage, les données de ce tableau reposent sur une auto-évaluation des répondants et ne peuvent être vérifiées en fonction d'autres renseignements. La somme des pourcentages ne correspond pas à 100 p. 100 étant donné que des réponses multiples étaient permises.

Tableau 4.1.3
Motifs de quitter le programme

Difficultés associées à la garde d'enfants	22 %
Problèmes personnels	18 %
L'instructeur ne m'aidait pas beaucoup	15 %
Le programme ne correspondait pas à mes attentes	14 %
N'aimais pas certaines parties du programme	14 %
Ai obtenu un emploi	13 %
Ne m'entendais pas avec l'instructeur	13 %

Note : 149 décrocheurs au total.

Le sondage comporte aussi une question portant sur les parties du programme que les répondants n'ont pas aimées. Quatorze pour cent des décrocheurs déclarent que le projet n'était pas assez stimulant, tandis que 5 p. 100 mentionnent les facteurs suivants : pas assez d'enseignement, instructeur trop personnel, commérage, langue d'enseignement, et autres[20].

Les renseignements présentés dans le tableau font clairement ressortir que les difficultés associées à la garde d'enfants comptent parmi les principaux motifs de départ. Comme il a été mentionné précédemment à la section 3.3, les projets IDP ne fournissent pas de places de garderie. Cependant, les participants à IDP ont droit à des allocations pour garde d'enfants qui sont versées par une division différente d'ECF. Les entrevues menées dans le contexte des trois études de cas révèlent un problème lié au versement tardif des allocations pour garde d'enfants. Si les allocations sont versées tardivement, les participants touchés risquent de ne pouvoir payer à temps les dispensateurs de services de garde d'enfants et donc de perdre ces services. Ces entrevues indiquent en outre qu'il y a souvent une pénurie de bons dispensateurs de services de garde d'enfants.

L'autre principal motif de décrochage a trait à l'instructeur. Vingt et un pour cent des répondants aux sondages menés auprès des décrocheurs déclarent que

---

20 Les résultats selon lesquels 14 p. 100 des décrocheurs considéraient que le programme ne correspondait pas à leurs attentes et 14 p. 100 n'ont pas aimé certaines parties d u programme ne peuvent être additionnés, parce que des réponses multiples étaient permises. En tout, 21 p. 100 des décrocheurs (n = 32) disent qu'ils n'aimaient pas certaines parties du programme (n = 11) ou que le prog ramme ne correspondait pas à leurs attentes (n = 11), ou les deux (n = 10).

l'instructeur y était pour quelque chose[21]. Ce résultat fait ressortir l'importance du rôle que jouent les instructeurs dans les projets IDP. Le groupe d'étude constate que la mise en oeuvre de l'initiative IDP est caractérisée par des lacunes générales du côté des instructeurs : l'absence de programme de formation à plein temps en EBA (il existe toutefois un programme à temps partiel), l'absence d'un programme de formation à plein temps des animateurs de cours d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, et l'absence d'instructeurs autochtones, en particulier dans l'Ouest.

Selon l'expérience du groupe d'étude, les instructeurs engagés à contrat n'ont souvent pas ou presque pas de temps de préparation ou d'orientation en ce qui a trait au projet avant de commencer à travailler. Les activités d'évaluation ont fait ressortir des cas isolés où des instructeurs arrivaient de l'extérieur le vendredi pour commencer à enseigner dès le lundi et où des instructeurs faisaient preuve d'un manque flagrant de sensibilité culturelle.

IDP reconnaît l'importance d'une orientation appropriée et a appuyé la demande présentée par le Collège Aurora pour que les ateliers de perfectionnement professionnel offerts à Fort Smith et à Yellowknife apportent un soutien aux instructeurs du PPPN se trouvant déjà sur place. Comme l'indique le manuel du programme, l'orientation des instructeurs figure parmi les responsabilités des parrains.

Enfin, l'un des six principaux motifs de départ est très positif pour l'initiative IDP : 13 p. 100 des décrocheurs ont quitté pour occuper un emploi. Ce résultat est corroboré par le fait que près de 60 p. 100 des décrocheurs indiquent qu'ils ont exercé un emploi depuis leur participation à IDP.

Conclusion

Les principaux motifs de décrochage mentionnés par les répondants — la garde d'enfants, des problèmes personnels, et les instructeurs — sont des problèmes qui ne datent pas d'hier. L'expérience des collèges et d'autres programmes a fait ressortir l'importance de ces facteurs en maintes occasions.

Sachant que ces facteurs seraient critiques, on aurait pu les atténuer dans le cadre de l'initiative IDP. L'orientation des instructeurs et leur arrivée hâtive à l'emplacement du projet auraient dû être la norme pour tous les projets. Les

---

[21] Les pourcentages indiqués au tableau 4.2.2 ne peuvent être additionnés, parce que de s réponses multiples étaient permises. En tout, 21 p. 100 des répondants (n = 32) déclarent que des problèmes liés à l'instructeur ont contribué à leur dépa rt, compte tenu des répondants (n = 10) mentionnant que leur instructeur ne les aidait pas **et** qu'ils ne s'entendaient pas avec ce dernier.

allocations pour garde d'enfants auraient pu être prélevées sur le budget des projets et être remboursées par la suite par ECF.

4.1.7 Alignement des projets sur les besoins communautaires

Renseignements de base

On peut juger de la pertinence des projets selon deux optiques. L'optique centrée sur le programme consiste à examiner la compatibilité des projets IDP avec les lignes directrices d'IDP et l'harmonisation de l'initiative IDP avec les objectifs du Programme des initiatives stratégiques. Cette optique fait l'objet d'un examen à la section 4.1.1. On peut également examiner la pertinence du point de vue des collectivités, en s'interrogeant sur l'alignement des projets sur les besoins et les aspirations communautaires.

Résultats

Plus des quatre cinquièmes des 132 informateurs clés jugent que les projets cadrent bien avec les besoins sociaux de leur collectivité respective. Un peu moins des trois quarts considèrent que les projets sont bien alignés sur les besoins économiques des collectivités.

La constatation portant que les projets concordent généralement avec les besoins communautaires est tempérée par le fait que seulement environ le tiers des informateurs clés sont d'avis que les collectivités sont suffisamment intervenues dans la planification des projets. Cette constatation devrait être examinée à la lumière de l'approche préconisée par IDP vis-à-vis de la participation communautaire, à savoir de recruter des parrains pour les projets et des personnes-ressources pour les représentants régionaux d'ECF auprès de groupes et d'organismes que l'initiative pourrait intéresser.

Conclusion

Les projets cadrent bien avec les besoins communautaires, en dépit de la participation communautaire relativement limitée. Cette observation sous-entend qu'une participation communautaire accrue pourrait rehausser la pertinence des projets du point de vue des collectivités. Il faudrait modifier les délais de planification des initiatives futures pour permettre une interaction plus étroite.

4.1.8 IDP comme tremplin

Renseignements de base

Comme IDP est une initiative limitée dans le temps, il importe de créer des liens avec d'autres programmes ou organismes qui pourraient aider les participants à poursuivre leurs efforts en vue de moins dépendre de l'aide sociale.

Résultats

La plupart des participants à IDP avaient des attentes réalistes lorsqu'ils se sont inscrits au programme. Soixante-douze pour cent (n = 138) des finissants étaient motivés par leur désir d'améliorer leur formation scolaire, tandis que 51 p. 100 (n = 98) voulaient accroître leurs compétences professionnelles. Seulement 22 p. 100 des finissants croyaient qu'ils obtiendraient un emploi au terme du programme, et 20 p. 100 mentionnent que leur désir d'obtenir un emploi a contribué à leur participation aux projets.

IDP est une initiative pilote qui ne prévoit aucun suivi ou soutien continu des participants une fois que les projets prennent fin au bout de la période prévue de deux ans.

Certains PAT ont un horizon plus long. Un projet en particulier consistait à recueillir des données et à dispenser une formation dans un secteur d'exploitation de ressources renouvelables en pleine évolution. Un autre projet se rattache à des programmes continus de formation dans les métiers. Cependant, la plupart des PAT ne sont pas pour ainsi dire reliés à d'autres possibilités de formation ou d'expérience de travail.

De façon générale, les faibles niveaux de développement économique de nombreuses petites collectivités et le repli du GTNO, le plus gros employeur du territoire, limitent considérablement le nombre de postes de formation ou de placement professionnel en dehors de l'initiative IDP, d'où la difficulté de créer des liens avec des programmes continus de formation basée sur l'adaptation au travail. Il y a certaines exceptions, en particulier dans les collectivités situées à proximité d'exploitations minières existantes ou prévues, ou encore dans le contexte de l'établissement d'une infrastructure pour le Nunavut, où une formation en cours d'emploi continue serait possible.

Le lien des PPPN avec l'avenir repose essentiellement sur l'orientation professionnelle et les plans de carrière. Le sondage mené auprès des finissants indique que 25 p. 100 des finissants des PPPN (n = 24) n'ont pas reçu ou ne pouvaient se souvenir d'avoir reçu une orientation professionnelle, volet pourtant obligatoire de chaque projet. Dix-sept pour cent (n = 17) disent ne pas

avoir reçu de plan de carrière. Ceux qui ont reçu l'orientation ou le plan de carrière s'en disent très satisfaits. Les trois quarts (53 répondants sur 71) se disent satisfaits de l'orientation professionnelle, tandis que 80 p. 100 (65 sur 81) se disent satisfaits du plan de carrière.

Un autre lien avec des possibilités de formation futures découle de l'augmentation du niveau de scolarité des participants aux PPPN. En effet, les finissants des PPPN auront priorité sur les autres étudiants pour ce qui est de l'inscription à d'autres programmes d'EBA.

Conclusion

IDP est une initiative d'une durée de deux ans, et cette limite de temps nuit à sa capacité de forger des liens étroits avec d'autres programmes au profit de ses finissants. Il existe un lien entre les PPPN et les programmes permanents des collèges par le truchement des tests habituels que les collèges utilisent pour évaluer le niveau de scolarité des étudiants. IDP renforce ce lien en faisant en sorte que ses finissants aient la priorité d'inscription aux programmes d'EBA des collèges. Quant aux PAT, le lien avec des possibilités de formation ou des placements professionnels continus est presque inexistant.

4.1.9 Lacunes des services

Renseignements de base

L'initiative IDP est particulièrement pertinente si elle parvient à combler une lacune au niveau de la prestation des services gouvernementaux aux collectivités. La pertinence d'un projet est diminuée dans la mesure où ses services chevauchent ceux d'autres programmes.

Résultats

Ces dernières années, le financement de la formation dispensée aux BAS dans les T.N.-O. a beaucoup changé. Vers la fin des années quatre-vingts et au début des années quatre-vingt-dix, la CEIC, qui est maintenant devenue DRHC, partageait les coûts des programmes offerts aux BAS dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, avec l'aide financière de Santé et Bien-être social Canada. Elle participait également à un plan de formation intergouvernemental négocié annuellement. Ce programme s'adressait à un groupe beaucoup plus vaste que les BAS. Depuis, une partie des fonds a été réorientée vers la stratégie Les chemins de la réussite, qui est maintenant contrôlée par des ententes bilatérales régionales. Le reste des fonds est maintenant utilisé dans le cadre d'un plan de formation annuel d'ECF.

IDP représente la continuation du programme des BAS de la fin des années quatre-vingts, administré du côté fédéral par DRHC. Le plan de formation annuel d'ECF, qui ne s'adresse pas simplement aux BAS, et l'initiative IDP chapeautent la majeure partie des programmes à l'intention des BAS.

Dans certains cas, des projets financés par IDP chevauchent d'autres programmes ou activités de formation. Par exemple, deux projets consistaient à dispenser une formation à des ouvriers de la construction et à des travailleurs de la vente au détail qui auraient quand même reçu une formation en l'absence de l'initiative IDP, quoiqu'à un degré peut-être moins poussé. Dans un autre cas, les participants à IDP étaient mêlés à la population étudiante générale du campus d'Aurora et ont suivi le programme ordinaire des procédures de bureau communautaire parallèlement à des non-participants à IDP. Voilà un exemple évident de chevauchement d'un projet IDP et d'un programme collégial ordinaire, sauf que le Collège n'aurait peut-être pas été en mesure d'offrir ce programme à ce moment-là sans l'inscription des participants à IDP.

En général, les programmes offerts aux collectivités se chevauchent jusqu'à un certain point. À la section 5, intitulée Au-delà de l'initiative IDP, on énumère 14 programmes différents de gestion des ressources humaines, dont certains sont chevauchés par des projets IDP. À titre d'exemple, les responsables d'un projet particulier ont fait appel à IDP après avoir présenté une demande d'aide financière dans le cadre de la stratégie Les chemins de la réussite et de la Stratégie d'apprentissage dans les métiers de la construction. Dans un certain PPPN, un cours donné parallèlement à un programme ordinaire d'EBA était essentiellement basé sur le même programme d'études et ciblait essentiellement les mêmes personnes. Comme il en est question à la section 5, intitulée Au-delà de l'initiative IDP, les chevauchements éventuels, comme ceux des programmes d'EBA et des PPPN, influent sur l'affectation des différents programmes et projets aux différentes collectivités. Ainsi, une collectivité pourrait hériter d'un PPPN si elle est privée de programmes ordinaires d'EBA, ce qui pourrait limiter le chevauchement effectif des deux programmes malgré leurs nombreuses similitudes.

Conclusion

L'initiative IDP comble en partie le vide laissé par la disparition du plan de formation intergouvernemental et du programme offert aux BAS dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. L'initiative suit les traces du programme offert aux BAS et donne une nouvelle orientation à la formation dispensée selon le plan de formation intergouvernemental grâce à l'intégration de placements professionnels.

Les projets IDP chevauchent dans une certaine mesure des programmes existants. Ce chevauchement est surtout évident dans le cas des PPPN des collèges et de leurs cours ordinaires d'EBA, comme en témoigne le fait que les PPPN sont basés sur le programme d'études ordinaire d'EBA. De plus, le niveau de scolarité de nombreux participants à IDP, comme il est décrit à la section 4.1.3, est suffisamment élevé pour qu'ils puissent s'inscrire aux cours ordinaires d'EBA. Les collèges utilisent en fait IDP comme outil de perfectionnement scolaire dans certaines collectivités et ont ainsi étendu les possibilités d'EBA par rapport aux cours qui auraient été offerts sans l'initiative.

En réalité, bien des collectivités n'ont pas de programmes d'EBA continus. Autrement dit, les PPPN permettent d'offrir des cours basés sur le programme d'EBA dans des collectivités où aucun cours de perfectionnement ne serait offert autrement.

4.2 Conception et mise en oeuvre des projets

Maintenant que nous avons traité de la pertinence des projets, il s'agit d'examiner les questions connexes que sont la conception et la mise en oeuvre des projets. Dans cette section, nous cherchons à déterminer si les activités associées à l'initiative IDP sont appropriées, c'est-à-dire si elles contribuent à l'atteinte de ses objectifs.

4.2.1 Évaluation des besoins et planification des projets

Renseignements de base

La première étape de la création d'un projet IDP consiste à évaluer les besoins de la collectivité et à planifier les activités à entreprendre pour les combler. Si ces activités ne sont pas accomplies comme il le faut, le succès du projet est compromis dès le départ.

Résultats

Les PPPN sont planifiés à l'interne par les deux collèges. Bien que ces derniers aient intégré à leurs procédés divers degrés de participation communautaire, le groupe d'étude est d'opinion que les PPPN sont essentiellement planifiés centralement par les membres du personnel des collèges. Ces derniers collaborent avec les fonctionnaires d'ECF, mais la participation de SSS et de

DRHC est minime, voire inexistante. Cette constatation est corroborée par un examen du processus de planification et de mise en oeuvre des PPPN qui est décrit dans le manuel du programme, selon lequel il incombe à l'administration centrale du collège et à celle d'EFC de préparer les propositions du collège.

Les PAT font intervenir des organismes communautaires, dans la mesure où d'éventuels parrains ont été invités à préparer des propositions de financement dans le cadre de l'initiative IDP. Les parrains participent également à la mise en oeuvre des projets, en collaboration avec les TSSC, les APP et les travailleurs du soutien du revenu, parmi d'autres. Ainsi, la collectivité participe davantage à la planification et à l'exécution des PAT que des PPPN. Deux des 30 parrains de PAT n'étaient pas des organismes communautaires : l'un était un entrepreneur en construction d'Edmonton qui construisait un barrage pour une société de développement autochtone et la Société de développement des T.N.-O., tandis que l'autre était un commerce de détail faisant affaire à l'échelle des Territoires.

Dans l'ensemble, seulement environ le tiers des informateurs clés jugent que la population et les organismes locaux participent suffisamment à la planification des projets IDP. Ce résultat n'est guère étonnant si l'on considère que le manuel du programme ne prévoit aucune intervention des collectivités ou des organismes communautaires au chapitre de la planification, de l'approbation ou de la mise en oeuvre des PPPN. Bien qu'il y ait une plus forte participation communautaire aux PAT, elle demeure limitée au parrain du projet et n'englobe pas toute la collectivité.

Malgré le processus de planification, les projets IDP cadrent généralement bien avec les besoins sociaux des collectivités et, dans une moindre mesure, avec leurs besoins de développement économique. Nous traitons de ces questions à la section 4.1.7.

Une évaluation des besoins a lieu aux fins des propositions de PAT présentées par les parrains des projets. Les collèges, en collaboration avec les fonctionnaires d'ECF, procèdent à une évaluation plus ou moins explicite des besoins en vue de décider des emplacements où offrir des PPPN.

Les activités d'évaluation ne fournissent que des indications limitées de la mesure dans laquelle les collèges, ECF ou les parrains des projets utilisent les renseignements existants au sujet des besoins communautaires. On a établi des statistiques sur le marché du travail pour les collectivités du Deh Cho, et on s'apprête à faire de même pour d'autres régions, tandis que le ministère du Développement économique et du Tourisme et le Bureau de la statistique des T.N.-O. diffusent des renseignements sur le marché du travail sous diverses

formes. En outre, il existe beaucoup d'autres études générales décrivant le marché du travail, les conditions sociales, de même que les possibilités et les obstacles en ce qui a trait au développement économique dans les T.N.-O. Mentionnons à titre d'exemple la publication *Preparing People for Employment in the 1990s*, du ministère de l'Éducation, les plans stratégiques du Collège Aurora et du Collège de l'Arctique du Nunavut, et l'évaluation de la première année de l'initiative IDP.

Conclusion

La division des rôles et des responsabilités quant à l'évaluation des besoins et à la planification — ainsi qu'aux phases subséquentes d'approbation, de mise en oeuvre et d'évaluation — est bien définie pour l'initiative IDP. Les projets ont généralement suivi les procédures énoncées.

Il découle des phases d'évaluation des besoins et de planification de l'initiative IDP que les collectivités héritent essentiellement des PPPN plutôt que de les façonner elles-mêmes. Les PAT font intervenir des parrains de projets, dont la plupart sont des organismes communautaires. Toutefois, le groupe d'étude constate que, même si l'initiative IDP fait appel aux collectivités dans le cas des PAT, l'invitation est limitée à des organismes particuliers et non à l'ensemble de la collectivité. Seulement le tiers des répondants clés sont satisfaits du niveau de participation communautaire, et les études de cas démontrent qu'on souhaite vivement que les collectivités entières contribuent à la planification des projets, que ce soit par le truchement de conseils de bande, d'organismes municipaux ou d'autres regroupements.

4.2.2 Pertinence des éléments de projet

Renseignements de base

Tous les projets IDP comprennent une procédure d'admission et une combinaison de formation en classe, de placement professionnel, d'orientation professionnelle et personnelle, et d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle. L'importance relative de ces divers éléments varie selon le projet.

Résultats

Le processus de sélection des participants à la plupart des projets IDP faisait intervenir diverses personnes, dont le TSSC, l'APP, l'instructeur ou le coordonnateur du projet, le cas échéant, ainsi qu'un représentant du parrain du projet. D'autres personnes ont pu y participer également.

Les entrevues réalisées auprès des informateurs clés révèlent que le processus de présentation et de sélection a généralement été couronné de succès. Environ les trois cinquièmes des informateurs clés se disent satisfaits de la participation des APP et des TSSC au processus de sélection, et du degré de communication entre tous les intervenants dans le processus de sélection. Toutefois, les trois études de cas menées à Rae Edzo, à Inuvik et à Iqaluit font état d'incidents où des cours ont été perturbés par des participants aux prises avec de graves problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie, où des placements professionnels étaient sans intérêt pour les participants, et où les aptitudes scolaires des participants à un même cours variaient énormément.

D'après l'expérience du groupe d'étude, bien qu'il n'existe pas de données qui permettent de le confirmer dans le contexte de cette évaluation, le processus de sélection a pu être entravé par la nature fragmentée des évaluations faites auprès des clients dans les différentes collectivités. Toute personne qui est un client des services gouvernementaux peut faire l'objet d'une évaluation par le TSSC, l'APP et l'instructeur des cours d'EBA. Les résultats de ces diverses évaluations, qui sont menées selon différentes optiques, ne peuvent être communiqués aisément dans le cadre d'un processus de sélection interorganismes en raison des préoccupations relatives à la confidentialité.

On ne sait pas au juste dans quelle mesure des tests préliminaires ont été administrés aux participants au début des projets ou si des tests préliminaires ont servi à former des groupes relativement cohérents de participants. Les renseignements issus des études de cas indiquent qu'il y avait au moins certains PPPN dont les participants avaient une formation scolaire et des compétences très variables.

Quant au contenu des projets, l'initiative IDP témoigne de l'évolution des modèles de formation actuels. Sa conception exige l'intégration d'une formation en classe et de placements professionnels et tient compte de la nécessité de les compléter par un apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et une orientation personnelle et professionnelle. Ces derniers services sont offerts dans la plupart des collectivités, mais généralement pas dans un même programme.

Les PPPN et de nombreux PAT reposent dans une large mesure sur le programme existant d'EBA. Le groupe d'étude constate qu'on a modifié le programme d'EBA au fil des ans pour en accroître la pertinence dans le Nord. En outre, les projets s'en remettent beaucoup au programme existant d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et, dans certains cas, les participants aux PPPN étaient inscrits à d'autres programmes collégiaux, tels que le programme des procédures de bureau communautaire.

Le groupe d'étude n'est pas au courant de l'existence de lignes directrices sur les placements professionnels, mise à part la brève description des rôles et des responsabilités des entreprises d'accueil qu'on trouve dans le manuel du programme. De façon idéale, il aurait fallu certaines lignes directrices portant notamment sur l'orientation obligatoire des entreprises d'accueil et des travailleurs, les buts et les stratégies de formation adaptée au placement professionnel, les mécanismes de rétroaction, et le processus continu de mentorat et de soutien des participants par les instructeurs ou les coordonnateurs des projets.

Bien que la plupart des participants se soient dits satisfaits des placements professionnels IDP, il y a eu des cas d'échec isolés. Le groupe d'étude a été informé d'un placement où les participants ne se sont pas montrés du tout, et d'un placement où l'entreprise d'accueil ne savait pas quand le participant devait se présenter ni à quelle personne-ressource du projet adresser ses questions.

L'apprentissage d'une langue ou de connaissances traditionnelles représente un élément facultatif, en partie en réponse aux résultats de l'évaluation de la première année de l'initiative IDP. En tout, 44 p. 100 des finissants (n = 84) interrogés mentionnent que leur projet ne comportait aucun apprentissage d'une langue ou de connaissances traditionnelles. La plus grande partie de l'enseignement se donnait en anglais, et 84 p. 100 des finissants (n = 161) se sont dits satisfaits de la langue d'enseignement.

Les effets des divers segments de programme et les niveaux de satisfaction des participants à leur égard en déterminent la pertinence. Il en est question à la section 4.3.

Conclusion

Les informateurs clés considèrent de façon générale que le processus de présentation est approprié. Comme il en est question à la section 4.1.3, le profil des participants — une mesure du rendement du processus de présentation — correspond à celui du groupe cible.

De nombreux projets IDP s'appuient sur les documents des programmes existants d'EBA et d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle. Compte tenu de l'offre de ces documents et des efforts investis pour les rendre plus pertinents pour le Nord, leur utilisation dans le cadre des projets IDP est appropriée.

Comme il n'existe pas de documents à l'appui de l'élément des placements professionnels, les intervenants devaient se débrouiller tous seuls pour cet aspect des projets. Étant donné que les placements professionnels représentent une partie importante de la prestation intégrée des services dans le

cadre de l'initiative IDP, l'élaboration de documents de base aurait amélioré ce volet des projets.

Les résultats concernant l'intégration de langues et de connaissances traditionnelles sont inégaux. La majorité des finissants sont satisfaits de la langue d'enseignement, à savoir l'anglais. Toutefois, les deux cinquièmes des répondants clés se disent insatisfaits de la participation des aînés aux projets, ce qui porte à croire qu'il aurait fallu mettre un accent plus prononcé sur les occupations traditionnelles. IDP laisse aux différents projets le soin d'inclure ou d'exclure les connaissances traditionnelles et les langues autochtones.

4.2.3 Niveau de satisfaction par élément de projet

Renseignements de base

Dans le cadre de cette évaluation, les finissants ont été invités à faire part de leur niveau de satisfaction à l'égard des diverses parties du projet auquel ils participaient. Ces niveaux de satisfaction donnent des indications du caractère approprié des programmes.

Résultats

Le tableau 4.2.1 présente le pourcentage des finissants IDP qui ont reçu les éléments de projet indiqués et qui s'en sont dits satisfaits. Le tableau, qui contient seulement les taux de satisfaction des finissants mentionnant que l'élément en question s'inscrit dans leur projet, fait état de niveaux très élevés de satisfaction relativement au placement professionnel, à la formation théorique et professionnelle, et à la langue d'enseignement.

Les finissants ne mentionnent pas tous avoir reçu tous les éléments. Cependant, seulement 10 p. 100 des finissants disent ne pas avoir reçu l'un des éléments indiqués au tableau 4.2.1.

Tableau 4.2.1
Niveau de satisfaction des finissants par élément de projet — Taux les plus élevés

	% des répondants
Genre de travail	90 %
Formation professionnelle	89 %
Temps passé en classe	89 %
Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle	87 %
Langue d'enseignement	86 %

Note: 192 finissants au total.

Il est également révélateur de constater les éléments les moins satisfaisants. Le tableau 4.2.2 indique que les répondants sont moins satisfaits des aspects d'aide financière et de soutien de leur participation à IDP. À noter que le tableau fait mention des services de garde d'enfants en général. Aucun projet n'est assorti d'un programme de garde d'enfants; les participants ont plutôt droit à des allocations pour garde d'enfants.

Ces résultats concordent généralement avec les renseignements issus des entrevues réalisées auprès des 132 informateurs clés. Environ 90 p. 100 d'entre eux considèrent que les participants ont acquis des connaissances et des compétences, tandis que moins de la moitié sont d'accord pour dire que les projets ont contribué à satisfaire à des besoins personnels et familiaux des participants. Environ le tiers des informateurs clés expriment également des préoccupations quant à la façon dont les projets ont subvenu aux besoins financiers des participants, tandis qu'environ la moitié jugent insuffisante l'allocation de présence de 10 $.

Tableau 4.2.2
Niveau de satisfaction des finissants par élément de projet — Taux les moins élevés

	% des répondants
Allocation de présence de 10 $ par jour	60 %
Information avant le début du programme	64 %
Offre de services de garde de jour	65 %
Allocations pour la garde d'enfants, le transport, etc.	69 %
Matériel	70 %

Note : 192 finissants au total.

Les participants aux PAT sont plus satisfaits que les participants aux PPPN à l'égard des aspects suivants des projets :

- l'information reçue avant le début du programme;

- les installations;
- les compétences de l'instructeur;
- les activités de loisir.

Ces écarts sont statistiquement significatifs.

Nous constatons aussi des écarts statistiquement significatifs du niveau de satisfaction des participants aux projets IDP de l'Arctique de l'Est et de l'Ouest. Les participants de l'Arctique de l'Est sont plus satisfaits des éléments suivants :

- les installations;
- le matériel;
- la langue d'enseignement utilisée;
- l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle reçu;
- les activités de loisir offertes pendant les projets;
- l'élément de la langue et des connaissances traditionnelles.

Conclusion

Les finissants sont généralement très satisfaits des éléments de projet. D'après les résultats, le degré de succès des projets, mesuré par le niveau de satisfaction des participants, était à son plus haut dans les éléments axés sur les compétences.

Le programme IDP était moins bien équipé pour faire face aux aspects personnels du développement. Quarante-cinq pour cent des 192 finissants interrogés font savoir que leur projet ne comportait pas d'orientation personnelle. Ce résultat est vrai tant pour les PPPN que pour les PAT. Le niveau de satisfaction le plus bas se rapporte aux aspects financiers des projets.

L'évaluation des projets IDP basée sur le niveau de satisfaction tend à confirmer qu'ils parvenaient avec relativement plus de succès à transmettre des compétences qu'à régler des problèmes personnels. Le groupe d'étude trouve intrigants les écarts constatés entre les finissants de l'Arctique de l'Est et ceux de l'Arctique de l'Ouest, qui s'expliquent peut-être en partie par le fait qu'il y a plus d'instructeurs autochtones permanents des cours d'EBA dans l'Est que dans l'Ouest.

Les résultats démontrent que les participants sont plus satisfaits des PAT que des PPPN. C'est peut-être que les PAT mettent un peu plus d'accent sur les placements professionnels ou qu'ils reposent davantage sur la participation communautaire. Tout compte fait, il semble que le niveau plus élevé de participation communautaire soit le facteur ayant le plus contribué aux écarts, pour les raisons suivantes :

- les PAT et les PPPN prévoient tous deux des placements professionnels, et il n'y a aucun écart statistique entre le niveau de satisfaction des finissants des PAT et des PPPN à l'égard de ces placements;

- les informateurs clés, qui tendent à être mieux renseignés sur les PAT à caractère communautaire que sur les PPPN des collèges, se disent relativement peu satisfaits de la participation des collectivités aux PAT et aux PPPN.

4.2.4 Alignement des projets sur les propositions de projet

Renseignements de base

La phase de planification mène à des propositions de projet qui sont évaluées en toute objectivité en fonction des lignes directrices IDP. Au-delà de l'approbation, la mise en oeuvre effective des projets doit être conforme aux propositions présentées.

Résultats

Même si l'évaluation comporte trois études de cas, il ne s'agit pas d'une évaluation de projets particuliers, et les résultats concernant l'alignement des projets sur les propositions de projet ne sont pas basés sur une évaluation de chaque projet. Cela étant dit, les activités d'évaluation, en particulier les études de cas et les entrevues menées auprès des 132 informateurs clés, ne font ressortir aucune préoccupation réelle à ce chapitre.

À une ou deux exceptions près, les projets à l'étude cadraient bien avec leur proposition respective. Les exceptions avaient trait à des modifications apportées à des PPPN en cours, d'après la perception qu'avait le collège des besoins des participants. De l'avis du groupe d'étude, ces modifications étaient appropriées compte tenu de la situation locale.

Conclusion

Les projets IDP ont essentiellement été mis en oeuvre conformément à leur proposition respective.

4.2.5 Systèmes de contrôle et de suivi des projets

Renseignements de base

Il importe d'établir des systèmes de contrôle et de suivi aux fins de la reddition de comptes et de la gestion des projets particuliers.

Résultats

La mise en oeuvre de l'initiative IDP est relativement décentralisée. Les mécanismes de rapport sont les suivants :

- les PPPN relèvent des coordonnateurs des collèges, et des rapports consolidés sont présentés au personnel IDP à Yellowknife;

- les PAT relèvent directement des surintendants régionaux d'ECF. Certains bureaux régionaux, mais pas tous, transmettent les rapports sur les projets au personnel IDP à Yellowknife.

Les rapports de données financières sont facilités également par les systèmes financiers centraux du GTNO, qui enregistrent les dépenses mêmes des bureaux régionaux d'ECF et les paiements versés aux collèges. Les mouvements de trésorerie des projets font l'objet de projections et d'un contrôle par le personnel IDP à Yellowknife.

Aucune analyse ou vérification détaillée de l'initiative IDP n'a eu lieu dans le cadre de cette évaluation. Toutefois, il semble à première vue que l'administration financière soit convenable. Conformément à la structure organisationnelle du programme IDP, le GTNO verse les montants prévus par les ententes de contribution, puis envoie une facture à DRHC à Yellowknife afin que l'administration fédérale s'acquitte de sa part. Il s'agit là d'une vive incitation pour qu'ECF accomplisse vite et bien les fonctions d'administration financière.

Quant aux rapports qui s'adressent davantage à la direction, le groupe d'étude constate que la présentation, le niveau de détail et le degré d'exactitude des renseignements sur les projets varient considérablement. Dans une large

mesure, les rapports consistent en une énumération des activités menées au cours d'une période donnée. En outre, la mise en oeuvre décentralisée de l'initiative IDP se traduit par l'absence d'un point central de collecte et d'analyse des renseignements de gestion. Rien ne permet de croire non plus que des renseignements de gestion sont renvoyés aux responsables des projets.

En général, le personnel IDP a beaucoup de difficulté à obtenir que les parrains dans les collectivités présentent les renseignements prévus dans les ententes de contribution, sauf en ce qui a trait aux données financières. Toutes les ententes de contribution sont réunies à l'administration centrale IDP, où les dépenses sont contrôlées.

Il manque à l'initiative IDP un système convenable d'information de gestion qui pourrait servir à la gestion courante des projets, de l'initiative globale et des activités d'évaluation. Par exemple, c'est avec beaucoup de retard que le groupe d'étude a reçu les listes des participants aux fins de ses activités de sondage. Les listes reçues n'étaient pas uniformes, et il leur manquait souvent des renseignements tout à fait fondamentaux. Dans près de 50 p. 100 des cas, il était impossible de savoir si les participants dont les noms figurent sur les listes étaient des finissants ou des décrocheurs. Il semble donc que les différents projets ne pouvaient mesurer la façon dont leur taux de décrochage se comparait à celui d'autres projets IDP menés dans la région ou à l'échelle des T.N.-O.

En fin de compte, le groupe d'étude a reçu des listes comportant en tout 884 noms de participant. L'écart entre les 688 postes financés et ces 884 noms de participant s'explique principalement par le fait que de nombreux projets IDP, en particulier des PPPN, admettaient continuellement de nouveaux participants. Non seulement cette pratique d'admission continue est conforme à l'expérience des programmes d'EBA dans le Nord et à la grandeur du Canada, mais le manuel du programme IDP indique aussi que les projets devraient prévoir des dates d'admission périodiques afin de conserver un nombre maximal de participants.

Une question se pose toutefois. Comme on s'attendait à une admission continue de participants, pourquoi n'a-t-on pas établi un meilleur système de suivi des participants? De plus, comment peut-on définir un « finissant » de projet? De toute évidence, quand l'admission est continue, la formation et les autres services du programme reçus par un finissant ayant commencé dès le premier jour du projet diffèrent de ceux dont a bénéficié un participant arrivé au milieu du projet.

Enfin, en ce qui a trait aux données d'évaluation, les responsables des projets devaient livrer un sondage national de base qui était très long et détaillé et qui a été mal reçu par bon nombre des participants. Ceux-ci se sont montrés par la suite moins disposés à contribuer aux activités d'évaluation. En outre, le mandat d'évaluation de la deuxième année — une activité fédérale-territoriale conjointe — était très détaillé. Le très long questionnaire nécessaire pour obtenir réponse à toutes les questions détaillées aurait récolté un faible taux de réponse. Par suite de discussions tenues entre le groupe d'étude et le Comité d'évaluation IDP, on a réduit la taille du questionnaire en mettant l'accent sur les aspects clés du programme. Malgré ce questionnaire relativement bref, il a fallu beaucoup d'efforts et de volonté de la part des membres du groupe d'étude pour obtenir, auprès des participants des diverses collectivités, le taux de réponse indiqué à la section 2.

Conclusion

Alors que les systèmes d'information financière de l'initiative IDP semblent avoir été appropriés, ses systèmes d'information de gestion au niveau des projets étaient insatisfaisants, comme le démontre notamment l'incapacité de produire promptement des listes exactes de participants.

En ce qui a trait à l'évaluation de la deuxième année de l'initiative IDP, les difficultés éprouvées à faire remplir le questionnaire de base et le questionnaire d'évaluation plus ciblé de la deuxième année font clairement ressortir les limites des sondages menés dans le Nord. En effet, les possibilités de procéder à des sondages poussés se trouvent réduites par le fait que la population est très petite par rapport au nombre de programmes gouvernementaux offerts, dont bon nombre prévoient des sondages pour des évaluations des besoins et d'autres genres d'évaluation et activités d'étape.

4.2.6 Questions de compétence

Renseignements de base

Un certain nombre d'organismes, dont ECF, SSS et DRHC, participent à l'initiative IDP, d'où le risque que des questions de compétence se posent.

Résultats

L'initiative IDP a été mise en oeuvre par ECF, avec la participation limitée de SSS, en particulier après la phase de conception du programme. La participation de DRHC a également été limitée, et il ne semble pas y avoir eu de conflits de compétence nuisibles aux projets.

Conclusion

La mise en oeuvre de l'initiative IDP n'est pas entravée par des problèmes de compétence entre le GTNO et le gouvernement fédéral.

4.2.7 Allocation de présence

Renseignements de base

Dans le cadre de l'initiative IDP, les participants ont droit à une allocation de présence de 10 $ par jour versée par le parrain du projet, en plus des prestations d'aide sociale qu'ils reçoivent d'ECF. Les allocations de présence suscitent une certaine controverse du fait qu'elles ajoutent aux coûts des projets, sans que l'on sache dans quelle mesure elles incitent à la participation.

Résultats

Les répondants au sondage indiquent que les allocations de présence ne représentent pas un facteur significatif les ayant motivés à s'inscrire au programme ou à poursuivre leur participation. Parmi les 192 finissants et les 149 décrocheurs interrogés, seulement 13 p. 100 des finissants (n = 25) considèrent l'allocation de présence comme l'un de leurs motifs de participation aux projets, tandis que seulement 13 p. 100 des décrocheurs (n = 19) mentionnent l'allocation de présence comme cause de départ. Ces résultats sont corroborés par le fait que 68 p. 100 des finissants (n = 130) indiquent qu'ils se seraient inscrits au programme même en l'absence d'une allocation de présence.

Ces résultats portent à croire que la réduction ou l'élimination de l'allocation de présence pourrait bien être une stratégie efficace de réduction des coûts du programme, mais une telle mesure se répercuterait également sur les personnes qui choisiraient d'y participer.

La question des allocations de présence doit être envisagée par rapport aux besoins financiers des participants. Dans ce contexte, l'allocation de présence de 10 $ par jour (environ 200 $ par mois) représente une somme considérable pour les éventuels participants, dont un grand nombre ont des ressources très modestes.

Les allocations de présence peuvent également être considérées comme une façon de célébrer la participation aux projets IDP. Un pourcentage élevé de participants IDP ont au départ peu d'instruction, de faibles aptitudes à l'autonomie fonctionnelle et bien souvent une piètre estime de soi. Il est donc

important d'encourager et de favoriser leur participation de diverses façons qui soient significatives pour eux. Le fait de célébrer leur participation au moyen d'une allocation de présence peut être considéré comme une forme d'encouragement.

La caractéristique de conception qui prévoit le versement d'allocations de présence dans le cadre des projets devrait être envisagée dans le contexte des prestations d'aide sociale. Plusieurs répondants ont fait savoir au groupe d'étude que l'atmosphère généralement positive et respectueuse de leur projet tranchait nettement sur la froideur inhérente au régime d'aide sociale. Ces répondants considèrent que leur projet IDP les soustrait au monde irrespectueux dans lequel ils se trouvent. Même si le manuel IDP suggère de distribuer les chèques d'aide sociale aux emplacements des projets, cela ne se passe pas toujours ainsi. Compte tenu de ces renseignements anecdotiques, il serait possible d'améliorer les projets IDP en insistant sur l'intégration des prestations d'aide sociale au programme, de sorte que l'expérience de formation et de perfectionnement personnel des participants soit beaucoup plus positive que la solution de rechange, à savoir de vivre de l'aide sociale. Le versement des prestations d'aide sociale dans le cadre des projets renforcerait l'idée de célébration associée à l'allocation de présence.

Conclusion

Même si les résultats du sondage révèlent que les allocations de présence ne constituent pas une caractéristique centrale aux yeux des participants, le groupe d'étude n'en conclut pas qu'il faudrait les réduire ou les éliminer des projets. Non seulement les allocations de présence apportent un soutien financier considérable aux nombreux bénéficiaires de l'aide sociale, mais elles sont également une indication concrète de l'importance que le système accorde à la participation.

4.3 Effets

Le groupe d'étude considère les effets des projets IDP comme l'aspect le plus important de l'évaluation. Les projets IDP ont-ils eu des incidences positives sur les participants et leur collectivité respective? Peut-on démontrer que le programme IDP a réduit la dépendance à l'égard de l'aide sociale?

4.3.1 Effets sur les participants

Renseignements de base

Les projets IDP offrent tout un éventail de services aux participants, dont un perfectionnement scolaire, un apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, une orientation et une expérience de travail. Ces interventions ont-elles aidé les bénéficiaires?

Résultats

Les renseignements recueillis auprès des informateurs clés révèlent que quelque 90 p. 100 des 132 répondants considèrent les projets comme de bons moyens d'offrir une formation professionnelle et des expériences de travail. Par ailleurs, un peu moins de la moitié des répondants sont d'avis que les projets ont répondu convenablement aux besoins personnels et familiaux des participants.

Ces observations générales sont corroborées par les résultats des sondages menés auprès des finissants et des décrocheurs, qui sont axés sur les effets des projets du point de vue des participants. Le tableau 4.3.1 indique le pourcentage des finissants qui se sont dits d'accord ou tout à fait d'accord sur un certain nombre d'énoncés relatifs aux effets des projets. On y mentionne dans l'ordre les cinq effets les plus élevés selon les finissants, tout en incluant la perception des décrocheurs vis-à-vis des mêmes effets.

Tableau 4.3.1
Perception des participants à l'égard des effets des projets :
Effets les plus élevés

Énoncés recevant le degré d'acquiescement le plus élevé	Degré d'acquiescement	
	Finissants	Décrocheurs
M'a encouragé à poursuivre mes études ou ma formation	88 %	78 %
A rehaussé mon opinion de moi-même et de mes aptitudes	84 %	72 %
M'a aidé à améliorer mon niveau d'instruction	80 %	57 %
M'a aidé à devenir plus indépendant/autosuffisant	80 %	73 %
A amélioré mon autonomie fonctionnelle	74 %	64 %

Note : 341 répondants au total (192 finissants et 149 décrocheurs).

Les renseignements figurant dans le tableau indiquent que les projets ont aidé les participants, tant les décrocheurs que les finissants, à entretenir une meilleure opinion d'eux-mêmes et de leurs aptitudes, à améliorer leur niveau d'instruction et à vouloir poursuivre leur formation. Comparativement aux décrocheurs, les finissants affichent systématiquement un degré d'acquiescement plus élevé à l'égard des énoncés sur les effets des projets, ce

qui était à prévoir. L'écart était statistiquement significatif dans un certain nombre de cas.

En outre, il importe de déterminer les effets jugés les plus faibles, qui figurent au tableau 4.3.2. Ce tableau révèle que, même si les projets ont eu des effets essentiellement positifs sur les dimensions présentées, ils semblent avoir été moindres sur le plan personnel et culturel. En outre, les effets sur les aptitudes à la recherche d'emploi sont considérés comme relativement faibles.

Les renseignements fournis par les participants sur les parties les plus utiles et les moins utiles du programme apportent des précisions supplémentaires concernant les effets des projets. Les tableaux 4.3.3 et 4.3.4 indiquent que, aux yeux des finissants, l'expérience de travail et la formation en classe — deux éléments très axés sur les compétences — étaient les parties les plus utiles, tandis que l'orientation personnelle et l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle — deux éléments davantage axés sur la personne — étaient les parties les moins utiles.

Tableau 4.3.2
Perception des participants à l'égard des effets des projets :
Effets les plus faibles

Énoncés recevant le degré d'acquiescement le plus faible	Degré d'acquiescement	
	Finissants	Décrocheurs
M'a aidé à mieux comprendre ma culture	53 %	57 %
M'a aidé à composer avec des problèmes personnels et familiaux	53 %	44 %
M'a incité à participer plus activement aux activités de ma collectivité	57 %	51 %
M'a aidé à apprendre à chercher un emploi	62 %	47 %
M'a aidé à apprendre à postuler un emploi	65 %	45 %

Note : 341 répondants au total (192 finissants et 149 décrocheurs).

Tableau 4.3.3
Éléments du programme jugés
les plus utiles par les finissants

Élément	% des finissants
Expérience de travail	46 %
Formation en classe	34 %

Note : 192 finissants au total.

Tableau 4.3.4
Éléments du programme jugés les moins utiles par les finissants

Élément	% des finissants
Orientation personnelle	26 %
Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle	15 %

Note : 192 finissants au total.

On peut également mesurer les effets des projets d'après les activités des participants depuis qu'ils ont pris part aux projets. Le tableau 4.3.5 démontre que, parmi les finissants, 52 p. 100 (n = 100) ont fait une autre demande de formation et 67 p. 100 (n = 129) ont postulé un emploi. Les chiffres correspondants du côté des décrocheurs sont de 42 p. 100 (n = 63) et de 65 p. 100 (n = 97), respectivement.

Tableau 4.3.5
Recherche de formation supplémentaire ou d'emploi

	Pourcentage des participants	
	Finissants	Décrocheurs
Demandé une formation supplémentaire	52 %	42 %
Postulé un emploi	67 %	65 %

Note : 341 répondants au total (192 finissants et 149 décrocheurs).

Enfin, les entrevues réalisées dans le contexte des trois études de cas font ressortir le besoin de financement à long terme de projets semblables à ceux que parraine IDP, ce qui concorde avec l'expérience du groupe d'étude. La nécessité pour les gens d'avoir un plan de formation et de perfectionnement professionnel continu est un thème qui ne date pas d'hier, mais qui demeure tout aussi pertinent. Un grand nombre de participants à IDP ne seront pas en mesure de trouver des possibilités de formation appropriées dans leur collectivité, maintenant que l'initiative est pour ainsi dire terminée.

Conclusion

Les résultats présentés ci-dessus révèlent que les participants avaient généralement une impression très favorable des effets des projets IDP relativement à l'objectif clé de l'initiative : réduire l'état de dépendance des gens. Il faudrait toutefois interpréter les résultats, du moins les chiffres absolus, avec

circonspection puisqu'ils sont basés sur une auto-évaluation et non sur une mesure normalisée.

Quelque 90 p. 100 des informateurs clés se disent satisfaits des effets des projets en ce qui a trait à la formation professionnelle et à l'expérience de travail. Seulement environ la moitié des informateurs clés considèrent que le projet a permis de répondre convenablement aux besoins personnels et familiaux des participants. Les résultats du sondage corroborent les observations des informateurs clés, sauf que les participants perçoivent des effets élevés au chapitre du perfectionnement personnel et des effets relativement faibles sur le plan des aptitudes à la recherche d'emploi. Collectivement, ces résultats indiquent que l'initiative IDP est parvenue avec relativement plus de succès à améliorer les compétences qu'à régler des problèmes plus personnels.

Les finissants des projets IDP en tirent de plus grands avantages que les décrocheurs, et un pourcentage élevé de finissants et de décrocheurs font état d'effets continus comme le démontre leur recherche de formation supplémentaire ou d'emploi. Ce sont tous des indicateurs manifestes du succès du programme IDP.

Les projets IDP ont eu des effets relativement moindres sur le plan du perfectionnement personnel qu'au chapitre de l'acquisition de compétences, ce qui s'explique en partie par la pratique très commune qui consiste à attribuer des contrats de courte durée à des instructeurs de l'extérieur pour la plus grande partie de l'enseignement. Cette pratique ne facilite en rien l'établissement du climat de confiance nécessaire à un processus d'orientation efficace. En outre, les participants peuvent percevoir un conflit entre le rôle d'orienteur et celui d'instructeur, ce qui réduit la probabilité d'effets positifs du point de vue de l'orientation. Enfin, il importe de reconnaître que de nombreux instructeurs du programme d'EBA n'ont pas la formation voulue pour faire fonction d'orienteurs ou animer des cours d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle.

Le fait que les finissants perçoivent l'orientation personnelle comme l'élément le moins utile est peut-être attribuable à la coordination avec d'autres organismes que cette activité exige. En général, IDP a de meilleurs résultats lorsqu'il fait appel à des ressources internes que lorsqu'il faut faire des présentations à d'autres programmes ou services de soutien.

Du côté positif, le niveau de satisfaction élevé à l'égard des placements professionnels et de la formation en classe se rattache peut-être à la conception générale selon laquelle un cours de formation passe pour un « emploi ». Les placements professionnels et l'allocation de présence renforcent l'aspect

« professionnel » de la formation et, par le fait même, la perception positive des cours de brève durée.

Comme l'initiative IDP est un projet pilote d'une durée de deux ans seulement, il est impossible d'en évaluer les effets probables à long terme sur la dépendance des participants à l'égard de l'aide sociale. Néanmoins, le fait que le programme IDP soit limité dans le temps ne réduit en rien le risque très réel que la pénurie de possibilités d'éducation, de formation ou d'emploi continu pour de nombreux ex-participants à IDP annule, avec le temps, bon nombre des résultats positifs de l'initiative. De nombreux répondants en étaient douloureusement conscients.

4.3.2 Effets sur les collectivités

Renseignements de base

Les collectivités ressentent les effets de l'initiative IDP à un certain nombre de niveaux différents. Avant tout, elles tirent parti du fait que leurs membres acquièrent une formation et une expérience de travail. On relève également des effets du point de vue de la perception générale des collectivités concernant le succès des projets, leur apport au développement économique et social de l'endroit, et la promotion d'une plus grande collaboration interorganismes au sein des collectivités.

Résultats

Dans une large mesure, les 132 informateurs clés ont une impression favorable des projets IDP menés dans leurs collectivités. Environ 90 p. 100 d'entre eux estiment que les projets cadrent avec les besoins des collectivités et que les participants ont effectivement acquis des connaissances et des compétences qu'ils mettront à profit dans leurs collectivités. De plus, environ les deux tiers des informateurs clés se disent satisfaits du niveau de collaboration parmi l'ensemble des organismes intervenant dans les projets. En général, il semble que le programme IDP soit une expérience positive du point de vue des collectivités.

Quant à la collaboration interorganismes, le groupe d'étude a recueilli des propos contradictoires. On constate une collaboration interorganismes au début de la plupart des projets parce que les TSSC, les APP et les parrains des projets participent tous à la sélection des participants. Il y a des indications selon lesquelles certains comités IDP sont demeurés actifs tout au long du projet, mais que bon nombre d'entre eux sont devenus inactifs peu après le lancement du projet.

Parce que des placements professionnels y sont expressément intégrés, les projets IDP créent plus de liens entre les secteurs du travail et de la formation que ne le font de nombreux autres services gouvernementaux. Le groupe d'étude n'a été informé d'aucune difficulté considérable à trouver des entreprises d'accueil. Environ les trois quarts des informateurs clés se sont dits satisfaits de la volonté des employeurs locaux d'accueillir des participants, et les deux tiers le sont des avantages que les entreprises d'accueil ont tirés de leur participation.

Cela étant dit, moins de la moitié des informateurs clés sont satisfaits du niveau de participation de la collectivité et des aînés aux projets. Les informateurs clés autochtones et de nombreuses autres personnes ont fréquemment soulevé la nécessité d'un plus grand contrôle communautaire. De plus, seulement environ le quart des informateurs clés se sont montrés satisfaits du nombre de participants par rapport au nombre de bénéficiaires de l'aide sociale.

Un autre effet sur les collectivités a trait au matériel acheté dans le cadre de certains projets, en particulier ceux qui comportaient un important volet d'acquisition de compétences traditionnelles. Dans ce contexte, IDP accroît les ressources, telles que le matériel de camping, dont disposent certaines collectivités. Les entrevues réalisées pour l'étude de cas axée sur les projets menés à Iqualuit font ressortir certaines préoccupations quant à l'utilisation future de ce matériel et au risque de détérioration rapide s'il est entreposé. Le matériel entreposé ne serait pas considéré comme une ressource communautaire et ne serait pas entretenu convenablement. Les ententes de contribution pertinentes stipulent néanmoins que le matériel demeure la propriété de l'organisme parrain.

Conclusion

Du point de vue des collectivités, IDP est un programme fructueux. Il offre un ensemble intégré de services et oblige les organismes à collaborer entre eux, du moins au départ. Tous ces aspects sont positifs.

IDP favorise la collaboration interorganismes et la création de réseaux entre les dispensateurs de formation et les entreprises d'accueil. Cet effet significatif en soi contribue vraisemblablement à changer pour le mieux les attitudes des employeurs envers les bénéficiaires de l'aide sociale. Toutefois, pour justifier le temps et les efforts nécessaires au maintien des réseaux et de la collaboration interorganismes, il importe que des projets significatifs se succèdent. Dans ce contexte, il est difficile de savoir combien de temps ces avantages dureront en l'absence d'autres programmes exigeant et inspirant ce niveau de collaboration.

Malgré les effets positifs de l'initiative IDP sur les collectivités, seulement environ le tiers des informateurs clés se disent satisfaits du niveau de participation communautaire à la planification des projets, et moins de la moitié se disent satisfaits du niveau de participation communautaire en général. À leur crédit, les projets IDP sont généralement conformes aux besoins communautaires, et les PAT ont bel et bien fait appel à des organismes communautaires. Toutefois, ce n'est pas toute la collectivité qui est représentée.

4.4 Coûts et avantages du programme

Cette dernière section des résultats de l'évaluation consiste en un examen du programme IDP du point de vue des coûts et des avantages. Il s'agit tout particulièrement de déterminer si les projets IDP ont contribué à une réduction des dépenses au chapitre de l'aide sociale.

4.4.1 Coût par participant

Renseignements de base

D'après l'évaluation de la première année de l'initiative IDP, les dépenses par participant étaient évaluées à un peu plus de 6 000 $ dans le cas des PAT et à près de 4 300 $ dans le cas des PPPN, pour une moyenne inférieure à 5 000 $[22]. Malgré les mises en garde relatives à l'interprétation des résultats de ce rapport, il semble approprié de produire les mêmes statistiques pour la deuxième année de l'initiative IDP.

Résultats

En principe, on calcule le coût par participant tout simplement en divisant le coût total des projets — évalué à 4,8 millions de dollars pour l'exercice 1995-1996 et à 1,2 million de dollars pour l'exercice 1996-1997 — par le nombre de participants aux projets qui se sont déroulés au cours de cette période. Un certain nombre de complications se posent toutefois, notamment :

- certains projets sont toujours en cours au moment de la présente évaluation;
- le nombre exact de participants est inconnu et se situe entre 900 et 950;

---

22 Terriplan Consultants et Martin Spiegelman Research Associates, *Un bon investissement : Évaluation du Programme Investir dans les gens - première année*, novembre 1995, page 74.

- les participants ne sont pas nécessairement comparables, car la procédure d'admission continue fait en sorte que le degré d'exposition des différents finissants au projet varie énormément.

Compte tenu de ces réserves, les dépenses directes estimatives par participant se situent entre 5 800 $ et 6 100 $, tandis que le coût par finissant est à peu près le double. Ces chiffres sont légèrement supérieurs si l'on tient compte des coûts de gestion du programme IDP et de certaines activités de soutien, telles que l'évaluation de l'EBA. Comme l'indique le tableau 4.4.1, le coût par participant est plus élevé pour les PPPN que pour les PAT.

Tableau 4.4.1
Dépenses estimatives par participant pour la deuxième année de l'initiative IDP

	Estimation la plus basse	Estimation la plus haute
PAT	$5,150	$5,430
PPPN	$6,490	$6,850
Tous les projets IDP	$5,760	$6,080

Les estimations des dépenses par participant pour les PAT sont du même ordre de grandeur que l'estimation de moins de 6 000 $ de la première année, en particulier si l'on prend en considération les coûts de l'administration centrale de l'initiative IDP[23]. Les estimations des dépenses par participant au titre des PPPN sont beaucoup plus élevées pour la deuxième année que pour la première. L'analyse fait ressortir deux causes de cette augmentation des coûts par participant pour les PPPN :

- le coût contractuel par poste de formation financé est passé de 7 600 $ dans la première année à 8 800 $ dans la deuxième, ce qui représente une hausse de 15 p. 100;

- le nombre de nouveaux participants admis pendant le déroulement des PPPN était relativement plus élevé dans la première année que dans la deuxième, d'où une diminution des dépenses par participant dans la première année par rapport à la deuxième.

---

[23] Les coûts intégraux de l'initiative IDP comprendraient également les frais engagés par le s bureaux régionaux d'ECF et par d'autres ministères participant à la planification et à la mise en oeuvre des projets IDP. De plus, les parrains des projets ont engagé des frais pour l a préparation de propositions qui ne figurent peut-être pas dans les ententes de contribution. Ces divers coûts n'ont pas été quantifiés.

Conclusion

Les résultats présentés ci-dessus indiquent que les dépenses par participant à l'égard des PAT sont à peu près les mêmes dans la deuxième année que dans la première. Dans le cas des PPPN, les dépenses sont de 50 p. 100 supérieures. Cette hausse s'explique en partie par un coût contractuel plus élevé par place et par un roulement relativement moindre des participants au cours de la deuxième année. Il faudrait interpréter ces résultats avec beaucoup de circonspection étant donné la grande incertitude quant au nombre réel de finissants et de participants.

Le coût estimatif par participant et la réduction estimative des prestations d'aide sociale, dont il est question ci-dessous, doivent être interprétés dans le contexte des incidences de l'initiative IDP sur d'autres coûts relatifs aux programmes. Les résultats du sondage indiquent que de nombreux finissants et décrocheurs espèrent poursuivre d'autres options de formation, ce qui signifie que la participation à IDP peut accroître les coûts à l'échelle du système, du moins à court ou à moyen terme. Dans la mesure où les participants à IDP n'auraient pas poursuivi de possibilités d'éducation en l'absence de l'initiative, le succès du projet (c.-à-d. la poursuite de la formation) en augmente le coût.

Les renseignements anecdotiques recueillis lors des entrevues menées auprès des informateurs clés indiquent également que la participation à IDP peut stimuler la demande à l'égard d'autres ressources communautaires, en particulier dans le secteur du counselling. Si tel est le cas, ce serait un autre exemple où le succès du projet entraîne une augmentation des dépenses à l'échelle du système.

4.4.2 Réduction des prestations d'aide sociale

Renseignements de base

Les sections 4.1 à 4.3 de ce rapport font grandement état d'un bon nombre des avantages que les participants et leurs collectivités tirent de l'initiative IDP. Cette dernière procure également des avantages sur le plan de l'élaboration des politiques, dans la mesure où les leçons tirées de l'initiative contribuent à la prise de décisions éclairées sur les programmes futurs. Il n'y a eu aucune tentative en vue de quantifier ces avantages d'un point de vue pecuniaire.

Cette section est consacrée à un examen des avantages de l'initiative IDP du point de vue de ses effets sur les prestations d'aide sociale que reçoivent les participants IDP. Les avantages, ainsi définis, sont ensuite comparés aux coûts d'exécution des projets. Un simple exemple pourrait mieux illustrer cette

procédure. Si un participant IDP, qui a touché des prestations d'aide sociale avant et pendant sa participation à IDP, trouve un emploi au terme d'un projet — et il est entendu qu'il ne s'agit pas du but du programme IDP même — d'aucuns pourraient soutenir que la réduction des prestations d'aide sociale est un avantage qui découle de l'initiative d'IDP. Si l'on suppose que le participant recevait en moyenne 500 $ par mois en prestations d'aide sociale avant sa participation à un projet IDP, il en résulte que, toutes choses étant égales par ailleurs, l'intervention coûtant en moyenne 6 000 $ s'autofinancerait en l'espace d'un an.

Résultats

Le groupe d'étude a demandé des données sur les prestations d'aide sociale versées à 884 participants aux projets de la deuxième année. Le système d'information sur l'aide sociale a établi 155 concordances entre ces noms de participant (17,5 p. 100) et les noms de bénéficiaire qui figurent dans sa base de données et a fourni des données sur les prestations d'aide sociale versées à ces personnes pour la période allant du 4 avril 1994 au 31 mars 1996. Ce taux de concordance relativement faible s'explique en partie par les facteurs suivants :

- l'absence d'identificateur commun entre IDP et les systèmes d'aide sociale;
- l'orthographe incertaine de nombreux noms;
- le fait que des participants IDP avaient peut-être droit à des prestations d'aide sociale et en recevaient, sans pour autant faire partie des cas figurant dans le système.

L'analyse de la réduction des prestations d'aide sociale a porté sur ces 155 cas. On a déterminé l'avantage tiré de l'initiative IDP en soustrayant la prestation d'aide sociale moyenne touchée après la participation à un projet IDP de la prestation moyenne reçue immédiatement avant le projet. Comme l'indique le tableau 4.4.2, cet avantage estimatif se situe entre 1,50 $ et 40 $ par mois par participant[24].

Pour déterminer l'avantage total estimatif, on a appliqué ces estimations à notre estimation la plus haute du nombre total de participants (950) pour ensuite

---

24 La fourchette des résultats est attribuable aux hypothèses posées par le groupe d'étud e relativement aux données à inclu re dans l'analyse. Comme il en a déjà été question, il arrive souvent que les listes n'indiquent pas si un participant est un finissant ou un décrocheur et ne précisent pas les dates de sa participation au projet. L'estimation la plus haute se rapporte à un très petit groupe (n = 46) pour lequel il existait des renseignements complets.

procéder à une extrapolation sur une période de cinq ans. Cette dernière estimation est arbitraire et sert à des fins d'illustration seulement.

Le tableau 4.4.2 montre que la fourchette résultante de ratios avantages-coûts se situe entre 0,02 et 0,42, ce qui indique que le programme IDP ne s'autofinance pas par la réduction des prestations d'aide sociale[25].

Tableau 4.4.2
Avantages et coûts du programme IDP

Avantages[1]	Réduction mensuelle moyenne des PAS	haute	40 $
		basse	1,50 $
	Réduction totale des PAS[2]	haute	2 280 000 $
		basse	85 500 $
Coûts[3]	Coûts des projets		5 472 646 $
Avantages / coûts	Estimation la plus haute		0,42
	Estimation la plus basse		0,02

Notes :
1. La fourchette des résultats est attribuable aux hypothèses posées par le groupe d'étude relativement aux données à inclure dans l'analyse.
2. Soit 950 participants et un horizon de cinq ans.
3. Coûts directs des projets seulement; coûts de l'administration centrale et de l'évaluation de l'EBA non compris.

Il faudrait interpréter ces résultats avec beaucoup de circonspection, étant donné surtout l'hypothèse selon laquelle les avantages dureraient cinq ans, le petit échantillon de participants sur lesquels il existait des renseignements, et le peu de temps écoulé depuis la fin d'un grand nombre de projets. Vu les possibilités de formation et d'emploi limitées dans de nombreuses collectivités, il faudra du temps avant que les participants qui recherchent un emploi ou qui veulent poursuivre leur formation trouvent des possibilités appropriées.

Une autre façon d'examiner les coûts et les avantages de l'initiative IDP consiste à calculer la réduction moyenne des prestations d'aide sociale versées aux participants IDP qui est nécessaire pour payer le coût du programme au cours d'une période donnée. Le tableau 4.4.3 présente les résultats de ce calcul et indique que le programme IDP devrait donner lieu à une réduction de 20 p. 100

---

25 Les ratios avantages-coûts sont légèrement inférieurs si l'on inclut, côté coûts, les frai s intégraux de l'administration centrale de l'initiative IDP, les frais de personnel associés à IDP engagés par les bureaux régionaux d'ECF et par les promoteurs des projets, de même que les prélèvements supplémentaires sur d'autres services, comme les allocations pour garde d'enfants.

des prestations d'aide sociale versées aux 950 participants à IDP afin de payer le coût de 5,5 millions de dollars de cette initiative en l'espace de 5,4 ans.

Tableau 4.4.3
Période de remboursement, selon différents effets

Réduction des prestations d'aide sociale	Période de remboursement (nombre d'années)
10 %	10,7
15 %	7,1
20 %	5,4
25 %	4,3
30 %	3,6
35 %	2,1

Conclusion

Les résultats de notre analyse indiquent que les effets de l'initiative IDP sur les prestations d'aide sociale sont insuffisants pour payer le coût du programme dans un délai raisonnable. Même l'estimation la plus optimiste des effets — laquelle est fondée sur un petit échantillon de cas — se traduit par une période de remboursement de 12 ans.

Le groupe d'étude fait remarquer que cette très longue période de remboursement ne peut être interprétée comme un échec du programme. L'initiative IDP n'avait pas pour but de trouver des emplois aux particuliers. Ses visées étaient plus modestes et consistaient à réduire la dépendance de la population à l'égard du filet de sécurité sociale.

5.0 AU-DELÀ DE L'INITIATIVE IDP

Cette section est consacrée à un examen des conclusions issues de cette évaluation dans le contexte de la mise en oeuvre future des programmes dans les T.N.-O. L'équipe d'évaluation s'est appuyée sur sa formation en éducation des adultes, en prestation des services sociaux et en développement communautaire dans le Nord, et sur sa connaissance de l'évaluation d'autres programmes d'amélioration de l'emploi pour réfléchir aux leçons à tirer de l'initiative IDP au profit des initiatives ultérieures axées sur le développement des collectivités du Nord et de leurs membres.

5.1 Leçons à tirer de l'initiative IDP

En général, les résultats de cette évaluation démontrent qu'il importe que les programmes favorisant le développement des collectivités du Nord et de ses membres soient caractérisés par les éléments suivants : 1) l'intégration des services; 2) un lien étroit avec le groupe cible; 3) un horizon pluriannuel; 4) la prestation d'une vaste gamme de services de soutien. Il sera question de chacun de ces éléments ci-dessous.

5.1.1 Intégration des services

IDP intègre un certain nombre de services, dont l'EBA, les placements professionnels et l'orientation professionnelle. Les résultats de cette évaluation font conclure à la nécessité d'élargir l'éventail des services dispensés à un guichet unique aux membres des collectivités du Nord. À titre d'exemple, vu les difficultés à obtenir promptement des allocations pour garde d'enfants, il y aurait lieu d'améliorer le programme IDP par une meilleure intégration des allocations pour garde d'enfants. À cet égard, l'expérience relative au Programme de formation en prévention du suicide pourrait se révéler utile. Ce programme prévoyait en effet le versement d'allocations pour garde d'enfants afin d'éliminer l'obstacle à la participation que posait la lenteur à obtenir une aide financière à la garde d'enfants. Ce programme recouvrait par la suite, auprès du programme approprié de soutien à la garde d'enfants, les dépenses engagées au titre des allocations pour garde d'enfants.

Le travail d'évaluation fait également ressortir d'autres facteurs motivant une intégration plus étroite des services, à savoir :

- il existe au moins 14 programmes qui assurent des services liés aux ressources humaines et qui comportent chacun leurs propres objectifs, lignes directrices, exigences administratives, échéanciers, etc.[26]. Cette fragmentation des programmes est jugée aliénante et intimidante pour les collectivités et restreint le développement communautaire. En général, il est difficile pour les membres des collectivités de comprendre parfaitement tous ces programmes et leur interaction, et c'est d'autant plus difficile pour des personnes comme les instructeurs des PPPN qui ne résident dans une collectivité que pendant la durée du projet;

- la foule de programmes offerts aux collectivités en rend la coordination très importante. Les projets IDP s'appuient sur l'expérience d'autres programmes, en particulier dans les domaines du counselling et du traitement pour les toxicomanies. Dans certains cas, les projets IDP ont également des liens avec des programmes axés sur la justice et la lutte contre la violence familiale. Cette intégration nécessite un engagement de temps et d'énergie considérable de la part du personnel IDP et des représentants d'autres organismes de services. L'expérience relative à certains comités IDP porte à croire qu'on ne saurait présumer de l'existence d'un tel engagement;

- les travailleurs sur le terrain passent beaucoup de temps à communiquer avec les bureaux régionaux et l'administration centrale afin de satisfaire aux exigences administratives particulières des différents programmes. Ces exigences empêchent ces travailleurs de se consacrer aux besoins de services particuliers de leurs collectivités. La rotation du personnel d'exécution des programmes et des projets dans les collectivités et la modification des cultures et des buts organisationnels constituent d'autres obstacles à l'intégration efficace des services au niveau communautaire et à la prestation efficace de ces services;

- le financement des programmes dans les T.N.-O., y compris le financement de certains projets IDP, tend à être basé sur l'abondance ou la rareté relative des autres programmes offerts dans les diverses collectivités. Les fonds sont parfois affectés au niveau des régions, de l'administration centrale ou des collèges, ce qui témoigne d'un effort sincère en vue d'assurer une répartition équitable des services gouvernementaux. Dans le cas du programme IDP, ce modèle de financement a pu faire en sorte de priver certaines collectivités de projets IDP et de leurs avantages particuliers, tels que l'intégration de la formation en classe et des placements professionnels, étant donné que ces collectivités bénéficiaient d'autres services.

---

[26] Les programmes que nous avons mentionnés comprennent (sans ordre d'importanc e implicite) les programmes de justice communautaire, la Stratégie d'apprentissage dans les métiers de la construction, les programmes de lutte contre la violence familiale et contr e l'abus de l'alcool et des drogues, les programmes d'alphabétisation (collèges et ECF) , l'initiative Pour des collectivités en bonne santé, le Programme d'aide préscolaire pour le s Autochtones, Grandir ensemble, Les chemins de la réussite, les programmes collégiau x d'EBA, le plan de formation d'ECF, le programme de mieux-être communautaire, et Investir dans les gens.

En somme, ces observations au sujet de l'initiative IDP soutiennent la conclusion selon laquelle il faudrait s'efforcer de mieux intégrer un vaste éventail de services aux programmes futurs.

5.1.2 Lien étroit avec le groupe cible

La conception de l'initiative IDP tient compte du fait que les besoins pluridimensionnels des participants nécessitent une collaboration entre les coordonnateurs des projets, les instructeurs, les TSSC, les APP et d'autres services de soutien. La constatation issue de l'évaluation selon laquelle les projets IDP réussissaient généralement mieux à transmettre des compétences qu'à régler les problèmes personnels des participants donne à penser que les initiatives futures d'amélioration de l'emploi dans les collectivités du Nord devraient être axées davantage sur la résolution des questions d'ordre personnel qui pourraient être des facteurs critiques du succès éventuel des participants. Comme il en a été question dans la section précédente, il pourrait s'agir, à cette fin, d'intégrer les services appropriés aux programmes et de forger des liens appropriés avec d'autres organismes de sorte à répondre aux besoins pluridimensionnels des participants.

Cet accent supplémentaire sur les questions d'ordre personnel serait également favorisé par l'établissement de programmes communautaires, comme le préconise l'initiative de responsabilisation communautaire. L'orientation vers des programmes communautaires changerait la nature des services gouvernementaux, en ce sens qu'ils seraient conçus au sein des collectivités plutôt qu'à l'extérieur. Grâce à la réduction de la distance entre les agents de prestation des services et les clients, les programmes pourraient mieux répondre aux besoins de perfectionnement personnel et de développement communautaire.

L'initiative IDP franchit plusieurs étapes le long du continuum qui va de l'exécution de programmes à vocation particulière du GTNO à la mise en oeuvre de programmes communautaires intégrés. Dans la mesure où les participants étaient plus satisfaits des PAT à caractère communautaire que des PPPN des collèges, il semble que le niveau de satisfaction à l'égard des programmes augmente à mesure que l'on avance le long de ce continuum.

Toutefois, il existe une distinction entre un programme comme IDP qui fait appel à la collectivité (une bande, un conseil ou un autre organisme) et un programme réellement communautaire. Comme moins de la moitié des informateurs clés étaient satisfaits du niveau de participation communautaire aux projets IDP, il semble que les PPPN et la plupart des PAT n'étaient pas des projets véritable-

ment communautaires. Par extension, on ne saurait dire que le programme IDP était réellement une initiative communautaire.

Des consultations supplémentaires à elles seules ne suffiraient sans doute pas à éliminer l'insatisfaction à l'égard de la participation communautaire à IDP. Selon toute vraisemblance, cette insatisfaction est plus étroitement liée à l'absence perçue d'un sentiment d'appartenance communautaire vis-à-vis des projets.

L'étroitesse du lien avec le groupe cible influe aussi sur l'efficacité du processus d'évaluation et de sélection des clients. Bien que les membres du personnel du programme puissent vivre dans une collectivité, ils n'en sont pas nécessairement originaires, ce qui rend difficile la tâche d'évaluer avec justesse tous les aspects des clients, dans le contexte de leur famille et de leur collectivité. Cela devient d'autant plus difficile lorsqu'il existe une séparation entre les concepteurs des projets et les responsables de la sélection des participants. C'était le cas des PPPN, qui étaient essentiellement conçus centralement par les collèges, alors que la sélection des participants avait lieu dans les collectivités.

Aucun des PPPN ne s'adressait expressément à un groupe défini de participants, et seulement quelques-uns des PAT étaient conçus pour un groupe défini de participants, par opposition à un genre de participants comme les chasseurs et les trappeurs. La « compatibilité » entre les projets et les participants s'en est trouvée réduite, ce qui a sans doute contribué aux taux de décrochage relativement élevés des projets IDP. Il est recommandé de mieux adapter les projets ultérieurs aux besoins de groupes de participants particuliers.

Les critères d'admissibilité de l'initiative IDP ont pour leur part été modifiés en fonction des besoins locaux. De l'avis de l'équipe d'évaluation, on pourrait accroître l'efficacité des programmes comme IDP en faisant preuve d'une plus grande souplesse, c'est-à-dire en permettant aux collectivités de contribuer davantage à la détermination du groupe cible.

5.1.3 Horizon pluriannuel

Le faible niveau d'instruction de la plupart des participants IDP fait ressortir la nécessité d'établir des programmes de longue durée afin qu'ils aient des effets significatifs sur les participants et les collectivités. Dans ce contexte, IDP ne représente qu'une étape du cheminement de nombreux participants vers l'autosuffisance.

Il importe d'établir, dans les collectivités, des programmes comme IDP en tant que tremplin vers d'autres possibilités d'emploi et de formation. Il est toutefois difficile d'assurer une coordination appropriée des programmes, tels des programmes d'EBA, s'ils ne sont pas offerts de façon continue dans les collectivités.

L'équipe d'évaluation est d'opinion qu'il pourrait être plus efficace d'établir les priorités pluriannuelles de développement communautaire au niveau de la collectivité plutôt qu'au niveau du programme, étant donné que les collectivités bénéficient d'un financement plus continu que les différents programmes. Bien entendu, il faudrait, comme conditions préalables, que les collectivités exercent un pouvoir d'accès et de contrôle sur les fonds affectés aux différents programmes, qu'elles puissent transférer des fonds entre les enveloppes de dépenses, qu'elles bénéficient d'un soutien sur le plan de l'information et de la formation professionnelle, et qu'un cadre approprié de reddition de comptes soit établi.

5.1.4 Système d'information de gestion et reddition de comptes à l'égard des programmes

Alors que les systèmes financiers de l'initiative IDP sont efficaces, ses systèmes d'information de gestion laissent à désirer. Cette lacune porte à conséquence pour les programmes futurs étant donné que les collectivités devront s'appuyer sur des renseignements de gestion appropriés si elles doivent assumer une plus grande responsabilité vis-à-vis de la mise en oeuvre de programmes communautaires pluridimensionnels intégrés. Des gestionnaires oeuvrant dans le milieu communautaire auront besoin de renseignements aussi bien pour planifier et gérer les programmes que pour rendre des comptes aux bailleurs de fonds et aux membres de la collectivité.

Les systèmes d'information de gestion ne sont efficaces que si les responsables des projets fournissent les renseignements appropriés. L'une des contrariétés qu'éprouve le personnel IDP a trait à la difficulté d'obtenir des parrains des projets communautaires les renseignements prévus dans les ententes de contribution. La cause fondamentale de cette difficulté est peut-être l'absence d'un sentiment d'appartenance.

Le personnel et les parrains des projets tendent à se plier davantage aux exigences de production de renseignements et de reddition de comptes s'ils y voient un avantage direct, par exemple si des renseignements leur sont

retournés sous une forme utile du point de vue de la gestion des projets. Il pourrait notamment s'agir de présenter le taux de décrochage d'un projet avec les taux comparables des autres projets de la région ou de l'ensemble des T.N.-O. Le niveau de respect des exigences augmentera également si le financement est tributaire de certains indicateurs de rendement ayant trait à la présentation de rapports.

Aux questions d'information de gestion se rattache la question de savoir comment évaluer les initiatives futures du genre IDP. L'équipe d'évaluation estime que le cadre de la présente évaluation ne conviendrait pas dans le cas de collectivités qui ont plus de pouvoir pour combler leurs propres besoins de développement. À mesure que la responsabilité de la mise en oeuvre des programmes est transférée aux collectivités du Nord, il faudra passer à un processus de contrôle et d'évaluation communautaire qui permet de mesurer le rendement en fonction des buts fixés par les collectivités.

5.1.5 Services de soutien

Peu importe le niveau d'intégration des services qu'atteignent des programmes comme IDP, il sera toujours nécessaire d'établir des systèmes de soutien appropriés pour assurer le succès des initiatives communautaires. Il est ressorti de cette évaluation qu'un certain nombre des problèmes associés à IDP dépassent le cadre des projets IDP particuliers. Au nombre des lacunes actuelles des systèmes de soutien généraux figurent : l'absence d'un programme de formation à plein temps en EBA (bien qu'il existe un programme à temps partiel), l'absence de formation à plein temps des enseignants des cours d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, et le manque d'instructeurs autochtones, en particulier dans l'Arctique de l'Ouest.

Il faudra également des services améliorés à l'appui du processus d'évaluation des besoins communautaires. Bien que l'équipe d'évaluation reconnaisse que le GTNO a certainement fait de grands progrès pour ce qui est de recueillir les renseignements nécessaires sur le marché du travail, elle juge nécessaire de poursuivre les efforts afin d'intégrer et d'organiser les renseignements existants en un outil de planification utile à l'intention des collectivités et des organismes communautaires. En effet, la communication de renseignements pertinents à l'appui des activités de planification et de contrôle communautaires et l'aide à l'élaboration et à la mise en oeuvre de procédés appropriés de planification et d'évaluation pourraient être des rôles de premier plan qu'assumerait le GTNO en vue d'accroître le nombre de programmes communautaires — et la responsabilisation communautaire — dans les T.N.-O.

5.2 Hypothèses implicites

La dernière partie de cette section porte sur l'hypothèse implicite de conception du programme IDP selon laquelle tous les participants éventuels au programme ont besoin de ressourcement ou, du moins, d'une forme de perfectionnement personnel. Bien que ces termes ne soient pas employés dans le manuel du programme, on y mentionne, par exemple, que l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle fait partie intégrante de tous les projets, tout comme l'orientation personnelle et professionnelle. Après réflexion, l'équipe d'évaluation s'est rendu compte à quel point l'hypothèse fondamentale portant que tous les participants ont besoin de ressourcement ou de perfectionnement personnel est évidente dans le cadre de l'évaluation et dans le questionnaire conçu aux fins des activités d'évaluation. Par exemple, dans ce questionnaire, on décrit les effets des projets à l'aide de formulations du genre « m'a aidé à mener une vie plus saine » et « a rehaussé mon opinion de moi-même et de mes aptitudes ».

Le groupe d'étude est tout à fait conscient des vastes besoins du groupe cible et il sait pertinemment, par exemple, que l'Association des femmes autochtones a adopté, à sa récente assemblée générale annuelle, une résolution pour qu'il soit reconnu que le ressourcement fait partie intégrante du processus d'éducation. Cependant, le groupe d'étude se demande s'il est convenable qu'une initiative comme IDP soit fondée sur l'hypothèse implicite selon laquelle tous les participants ont besoin de ressourcement. De toute évidence, la conception du programme devrait tenir compte de la nécessité d'offrir des services pertinents à l'appui des expériences d'apprentissage et de travail des participants. Il y a toutefois des personnes qui touchent des prestations d'aide sociale essentiellement pour des raisons économiques et dont la dépendance est due au faible niveau de développement économique de leur collectivité. Les programmes à l'intention des BAS devraient être suffisamment souples pour qu'on y admette ces personnes sans pour autant présumer qu'elles ont une faible estime de soi ou que leurs aptitudes à l'autonomie fonctionnelle laissent à désirer.

6.0 SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

L'initiative IDP est généralement bien accueillie par les participants et leurs collectivités et a des effets positifs sur eux. Elle fait appel à des groupes communautaires et crée des réseaux interorganismes à l'échelle communautaire.

IDP témoigne d'une nouvelle orientation vers des programmes davantage axés sur la collectivité, sans pour autant être une initiative communautaire. Elle intègre aux projets des volets de recyclage, d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et d'orientation professionnelle et personnelle, ce qui constitue un net progrès par rapport à la prestation fragmentée de nombreux services gouvernementaux à l'échelle communautaire.

De toute évidence, les participants et leurs collectivités tirent parti des projets, et ces dernières souhaiteraient généralement qu'il y ait plus de projets du genre IDP. Cela étant dit, les collectivités aimeraient prendre une part plus active aux projets et il y a lieu de croire que les PAT, à caractère plus communautaire, ont été mieux reçus que les PPPN, offerts dans les collèges. Le manque d'apport des collectivités et des aînés est souvent mentionné comme l'une des lacunes de l'initiative.

Bien que l'initiative IDP intègre au sein d'un même programme certains éléments habituellement assurés par des programmes différents, on constate toujours un manque de coordination avec d'autres services offerts aux membres des collectivités. Tout particulièrement, le manque de coordination avec le régime des allocations pour garde d'enfants cause des problèmes à de nombreux participants. Dans un contexte plus général, IDP ajoute à la vaste gamme de programmes offerts aux collectivités et donc, d'un point de vue communautaire, à la difficulté d'obtenir des services de soutien financés.

Les projets IDP réussissent mieux à transmettre des compétences et des connaissances théoriques qu'à régler des problèmes personnels et des questions culturelles, ce qui découle du fait que l'initiative IDP met l'accent sur l'EBA et le placement professionnel, qu'elle complète par des volets de counselling et d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle. L'initiative tire parti des ressources relativement riches en EBA et en apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, mais elle souffre d'un manque de documents à l'appui des placements professionnels. Il en résulte que les placements professionnels,

quoique jugés favorablement par la plupart des répondants, soient moins efficaces qu'ils auraient pu l'être.

Une autre restriction importante a trait à l'orientation limitée fournie aux instructeurs, aux parrains des projets et des placements professionnels et, dans bien des cas, aux participants aux projets. Un certain nombre de projets ont été mis en oeuvre dans des délais très serrés qui ont nui à leur efficacité en bout de ligne.

Un certain nombre de recommandations découlent de l'évaluation, dont les suivantes :

- accroître la participation communautaire à la planification et à l'exécution des projets et modifier les délais de planification à cette fin;
- accroître l'intégration du programme aux services de soutien, tels que les allocations pour garde d'enfants;
- fournir une plus grande orientation à tous les intervenants dans les projets, et notamment mieux former les instructeurs au counselling et à l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle;
- maintenir l'allocation de présence et s'en servir comme façon de célébrer la participation aux projets;
- élaborer des documents de base à l'appui de la mise en oeuvre des placements professionnels;
- élaborer un système d'information de gestion qui facilitera la gestion courante des projets et un processus continu d'autocontrôle;
- accroître les liens avec d'autres possibilités de formation et de placement professionnel pour les finissants des projets afin que la formation des participants soit plus continue.

On peut interpréter les résultats de l'évaluation dans le contexte de la transition politique vers des programmes davantage communautaires. L'expérience tirée de l'initiative IDP appuie un certain nombre d'observations selon lesquelles cette nouvelle orientation pourrait bien accroître l'efficacité des programmes.

Les programmes futurs devraient s'inspirer d'un point fort clé de l'initiative IDP, à savoir l'intégration d'un certain nombre de services différents, comme l'EBA, les placements professionnels, l'orientation personnelle et professionnelle, de même que l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle.

Les programmes futurs devraient étendre la collaboration interorganismes qui s'est cristallisée autour des projets IDP, en particulier au cours de leurs phases de démarrage. Dans le cas des programmes communautaires, la collaboration interorganismes devrait être encore plus étroite, et il faudrait tâcher d'éviter une coordination insuffisante avec d'autres services de soutien.

Toute démarche future vers l'établissement de programmes communautaires devra tenir compte des résultats de l'évaluation en ce qui a trait aux systèmes d'information. Les systèmes d'information IDP accusent un biais d'affinité sur le plan financier ou budgétaire et ne contiennent généralement pas tous les renseignements dont le personnel des projets dans les collectivités et d'autres membres du personnel du programme ont besoin pour leurs activités courantes. Aux fins des programmes communautaires, il faudra établir des systèmes financiers et d'information de gestion qui fonctionneront de façon efficace dans un cadre de responsabilité défini.